

Les régions après l'État

Chili Pologne Québec

Les diverses étapes qui ont mené à la réalisation de cet ouvrage ont été rendues possibles grâce au support financier des organismes suivants: Programme d'aide institutionnelle à la recherche de l'Université du Québec à Chicoutimi (PAIR), la Fondation de l'Université du Québec à Chicoutimi (FUQAC), du Fonds pour la formation des chercheurs et chercheuses et l'aide à la recherche (FCAR), de l'Association des Universités et Collèges du Canada (AUCC), le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, le Département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi. Les directeurs de cette publication remercient sincèrement ces institutions.

Coordination à l'édition:

Juan-Luis Klein
Denis Plamondon
Pierre-André Tremblay
Suzanne Tremblay

Traitement de texte:

Diane Thibeault

© Université du Québec à Chicoutimi
Dépôt légal — 2e trimestre 1993

Bibliothèque du Canada
Bibliothèque du Québec

ISBN: 2-920730-16-9

Distribution: GRIR
555, Boul. de l'Université
Chicoutimi
545-5534

TABLE DES MATIÈRES

	page
Introduction: pourquoi les cas du Chili, de la Pologne et du Québec Juan-Luis Klein, Denis Plamondon, Pierre-André Tremblay	1
La vivacité de la société civile en région Pierre-André Tremblay	5
Démocratie locale et services sociaux et de santé au Québec Denis Plamondon	21
Identité et partenariat: nouveaux rapports entre l'appareil d'État et la communauté locale? Martine Duperré	33
From state social policy to social market economy: social policy in Poland in the period of transition Ewa Les	45
L'autogestion dans une région périphérique de Pologne Tadeusz Poplawski	51
Décentralisation et démocratisation au Chili Juan-Luis Klein	67
Vers la démocratie informationnelle: à la recherche d'un sens éthique du développement local et régional Alejandro Rada-Donath	81

INTRODUCTION: POURQUOI LES CAS DU CHILI, DE LA POLOGNE ET DU QUÉBEC?

**Juan-Luis KLEIN
Denis PLAMONDON
Pierre-André TREMBLAY
Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi**

Les textes réunis dans ce volume regroupent les interventions faites lors d'un séminaire international tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi, sous les auspices du Groupe de recherche et d'intervention régionales (GRIR), en juin 1992. Le but de ce séminaire était d'entamer une réflexion qui devrait mener à une étude comparée des cas du Chili, de la Pologne et du Québec.

Les différents auteurs ont mis en relief l'émergence d'un consensus au sujet de la relative désuétude des théories et des modèles qui attribuaient à l'État un rôle moteur, central et dirigiste. C'est dans cette optique que la mise en relation du Chili, de la Pologne et du Québec amorce l'observation de la mise en oeuvre de nouvelles dynamiques de développement et de nouvelles formes plus régionalisées de régulation des rapports sociaux inspirées du paradigme du développement local.

Bien que fort différents au premier abord, ces trois pays présentent des convergences — ce qui ne veut pas dire des similitudes — qui justifient qu'on les aborde à partir de préoccupations communes.

Le Chili illustre le cas des pays sortant d'une situation de monétarisme néolibéral imposée par un État militarisé fort sur le plan du contrôle de la sphère du politique mais faible en ce qui concerne le contrôle de l'économie et des services sociaux. Dans les pays de ce type, c'est-à-dire par exemple les pays du Cône Sud en Amérique latine ou certains des nouveaux pays

industrialisés du Sud-Est asiatique, le défi actuel est de trouver des formules permettant l'amélioration et une certaine socialisation des services sans pour autant renforcer l'État aux dépens de la participation des citoyens et des citoyennes et sans compromettre la croissance économique.

Le cas de la Pologne représente bien les pays qui sont en voie de sortir d'une économie centralisée de type socialiste, tels ceux des pays de l'Europe de l'Est, où l'État tendait à recouvrir entièrement, mais de façon inefficace, aussi bien l'économie que les services. Le défi est ici de privatiser l'économie sans remettre en question les acquis sociaux de la population, ce qui implique de maintenir un certain degré de socialisation des services.

Le Québec, pour sa part, fait partie des sociétés inspirées des principes du keynésianisme, marquées par un État-providence qui a socialisé les services, mais qui, pour l'essentiel, a laissé l'économie sous la gouverne du marché. Comme on le sait, dans ces pays, l'État tend actuellement à se dégager partiellement du secteur des services sociaux. Les organisations communautaires assument dans ce contexte une part des responsabilités refoulées par l'État. Ainsi, l'enjeu pour les institutions communautaires et les organisations de la société civile est d'assumer efficacement les nouvelles responsabilités qui leur sont dévolues par le transfert et la privatisation des services, tout en conservant une autonomie qui leur est nécessaire pour défendre les intérêts de la communauté.

La confrontation de ces trois cas nous renseigne sur le sens que prennent les restructurations socio-politiques et les tendances qui orientent le développement en Occident. La lecture des textes inclus dans ce volume permettra de poser certaines questions à cet égard.

La première de ces questions concerne la réforme des structures territoriales de régulation des rapports sociaux. On le sait, tout processus de démocratisation s'accompagne d'une volonté d'adéquation des structures territoriales, volonté qui suit évidemment des orientations qui relèvent d'un choix de société. Les trois cas considérés s'insèrent dans l'une des tendances

lourdes des sociétés actuelles en cette matière, à savoir la fragmentation des États-nations. Il convient cependant de s'interroger sur les effets de cette tendance: est-ce que la parcellisation des structures administratives résulte toujours d'une démarche décentralisatrice des pouvoirs et des ressources?

La deuxième question soulevée par ces textes concerne le sens qu'il faut donner à la notion de décentralisation du développement. Il est courant que cette notion soit invoquée pour légitimer ou justifier des processus de privatisation du développement. La privatisation interpelle les entreprises privées ou amène les États à adopter des comportements inspirés de la gestion de l'entreprise privée. On confond ainsi décentralisation et privatisation. Il faut donc s'interroger sur l'existence d'options face à la privatisation, et sur la possibilité de concevoir des perspectives de décentralisation du développement qui conduisent au renforcement des communautés locales, et non simplement au choix de l'entreprise privée. En d'autres mots, est-il possible de localiser le développement sans le privatiser?

La troisième question motivée par l'analyse de ces trois cas concerne les ressources locales dont disposent les communautés pour assumer les responsabilités résultant de la décentralisation et du choix du développement local. La responsabilisation des communautés au sujet de leur propre développement est certes un principe louable, mais elle ne doit pas consacrer les inégalités spatiales inter-régionales en matière de ressources. Ce constat conduit à soutenir que les projets de développement local doivent s'insérer dans des programmes d'action qui tiennent compte des inégalités sociales et spatiales. Cette responsabilité ne relève-t-elle pas encore de l'État?

Pour terminer, il faut poser une question plus large, en rapport avec la culture. Les transferts de responsabilités de l'État au local se voient souvent bloqués ou orientés par la différence existante entre la culture administrative de l'État et la culture de gestion qui règne dans les organisations locales et communautaires. N'est-il pas essentiel d'assurer que ces différences de culture institutionnelle ne se traduisent pas par

l'imposition de la culture étatique et par de nouvelles formes de domination du communautaire par l'État?

Ce sont ces vastes questions que soulèvent ces textes. Sans prétendre régler les débats, ni, même, en épuiser les interprétations possibles, ils se veulent une contribution à des préoccupations qui, de plus en plus, traversent les frontières et nous obligent à modifier les espaces de référence de nos analyses et à adopter des perspectives universelles, même si les sujets sont locaux.

LA VIVACITÉ DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN RÉGION

Pierre-André TREMBLAY
Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi

Le but de ce texte est de présenter une interprétation des efforts actuels pour améliorer la situation des régions périphériques du Québec.

La compréhension des enjeux et des entraves au développement des collectivités régionales demande qu'on identifie le contexte global où se localisent ces sociétés. C'est pourquoi, tout en visant à mieux asseoir l'opinion que c'est dans la vitalité et de l'énergie de la société civile que réside le futur le plus positif des régions, le texte qui suit aura à parcourir un assez long trajet. On rappellera d'abord à grands traits l'héritage laissé par les "trente glorieuses" années du keynésianisme, contexte d'origine et source des politiques régionales. On identifiera quelques dimensions de la crise que traverse ce mode de régulation: crise fiscale, crise économique, crise sociale dues au déplacement des rapports entre l'État et le marché et au changement de fonction de l'État dans l'économie-monde. On esquissera ensuite ce qui est le visage le plus visible de la société civile considérée sous son angle actif, les mouvements sociaux, dont on considérera les aspects expressifs et instrumentaux.

Archéologie de la situation actuelle

Pour comprendre ce qui se passe maintenant, il faut revenir en arrière et remonter à cette profonde transformation des économies capitalistes qu'a amené la formulation des politiques keynésiennes. Elles ont été diversement désignées comme instauration d'un État-plan (Negri 1978), d'un capitalisme organisé (Lash & Urry 1987), d'un capitalisme tardif (Mandel 1976). Quelle que soit l'appellation qu'ils utilisent, la plupart des auteurs seront d'accord pour estimer que cette époque est notable par la transformation de la place relative

de l'allocation marchande et de l'allocation politique des ressources. En orientant et influençant les décisions prises par les entrepreneurs privés, voire en devenant lui-même un entrepreneur, l'État ne répond pas qu'à des injonctions économiques, c'est-à-dire à un impératif de rentabilité, mais aussi (surtout?) à la nécessité de maintenir l'ordre social.

Une conséquence sans doute imprévue fut que les sphères économiques (production-circulation des biens et services) et politiques (régulation des rapports sociaux) commencèrent à se confondre et qu'il est souvent difficile de connaître ce qui est "vraiment" la cause de telle ou telle décision. Ainsi, par exemple, des diverses politiques d'assurance-chômage et de sécurité sociale: en garantissant un revenu, elles maintiennent un seuil minimum de consommation qui permet aux entreprises d'écouler leur sur-production. Voilà qui est assez clairement économique. Par ailleurs, en faisant varier ce seuil de consommation, elles manipulent et permettent la reproduction d'un volant de main-d'oeuvre permettant la régulation du marché du travail. Cela a l'effet à la fois de diminuer les pressions à la hausse sur les salaires (aspect économique) et de discipliner les travailleurs (aspect politique). Enfin, en fournissant un salaire indirect qui permet de survivre même en période de chômage prolongé, ces mesures maintiennent la paix sociale, contribution politique s'il en est.

À la suite de C. Offe (1984), on peut voir dans ce modèle de régulation sociale une *politisation de l'économie*. Il me semble tout aussi important d'y voir une *économisation de la politique*, celle-ci se mettant à répondre non seulement aux désirs de puissance du Prince, mais aussi à la mobilisation de plus en plus totale de l'ensemble de la société afin de maintenir un rythme d'accumulation croissant. Il se produit une totalisation des diverses sphères de la société, qui deviennent peu à peu embrigadées et orientées vers un objectif productiviste.

Devenue un but en soi, la croissance est aussi le moyen de survie de ce mode de régulation, car celui-ci engendre un endettement croissant de l'État dont les conséquences inflationnistes deviennent de plus en plus évidentes au fur et à mesure que passent les années soixante et soixante-dix. Tout blocage de la croissance provoquera

une crise fiscale de l'État (O'Connor 1986) qui gênera celui-ci dans son rôle moteur, ce qui se répercutera à l'ensemble de la société.

C'est dans ce contexte général qu'il faut comprendre l'apparition et l'évolution des politiques régionales québécoises vers le début des années soixante. Ces politiques sont en effet des manifestations directes, bien que tardives, de l'implantation des politiques économiques keynésiennes. Elles en ont la volonté d'orientation des décisions privées; elles manifestent une vision large et nationale du domaine propre de l'activité économique; elles visent à maintenir la croissance et, le cas échéant, à la créer. Enfin, elles tendent à renforcer les dynamiques nationales existantes, au besoin en transformant les structures sociales régionales, en présentant tout cela comme un processus de *modernisation* et de lutte contre les résistances au changement.

Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec est l'archétype de ces premiers efforts pour structurer l'activité économique nationale en fonction des hiérarchies socio-spatiales et il a fait l'objet de nombreuses analyses. On se bornera ici à rappeler que la finalité de ses actions de planification n'était pas tant de permettre le développement de la région de l'Est-du-Québec que de permettre celle du Québec comme entité politique, économique et administrative. Cela explique qu'une partie des solutions envisagées ait consisté en la fermeture de villages et la formation de la main-d'oeuvre en fonction non des caractéristiques du marché *local* de l'emploi, mais selon les besoins du marché "national", dont la moitié se trouve en région montréalaise. Ce recentrage envisagé explique, à son tour, pourquoi les planificateurs gouvernementaux estimaient nécessaire de remplacer les "élites" en place (c'est-à-dire localement basées) par des "élites" plus modernes.

Le second moment des politiques régionales est marqué par la réaction du palier fédéral de gouvernement, dont les penseurs Higgins, Martin et Raynauld, en 1970, estimaient que la vision régionale du BAEQ était par trop étroite. Pour eux, c'est le Québec tout entier qui constitue une région centrée sur Montréal, toute définition plus restreinte n'ayant ni la masse critique, ni le centre innovateur nécessaire à un véritable développement.

Malgré ces divergences, les similitudes sont nombreuses entre les approches provinciale et fédérale. Dans les deux cas, le changement social prend le nom de développement et est assimilé à la croissance économique. Dans les deux cas, l'organisation de ce développement fait appel aux "forces vives" des régions, mais sous la supervision des autorités gouvernementales; pas question d'un auto-développement. En d'autres termes, la politique régionale reste toujours le domaine d'intervention de l'État, acteur privilégié parce qu'efficace d'une croissance vue comme capable de se poursuivre indéfiniment.

Comme on le sait, ces politiques ont échoué à rencontrer leurs objectifs, en bonne partie à cause de la crise structurelle inaugurée en 1973. Les inégalités entre régions se sont certes légèrement résorbées, mais au prix d'une augmentation des inégalités intra-régionales. Qui plus est, celles-ci ont contaminé Montréal, qui montre de plus en plus de signes comparables aux régions périphériques (Conseil des Affaires sociales 1989, 1990, Côté 1991).

Les conséquences de cet échec sont multiples. On peut, entre autres, remarquer la réorganisation de l'intervention étatique dont le symbole est la politique *Le choix des régions* (Gouvernement du Québec 1983). Retenons de cette politique que son aveu est d'augmenter la part d'autonomie dévolue aux régions. Cela se manifestera par l'instauration de paliers intermédiaires entre l'État central et les sociétés locales, paliers que le discours gouvernemental présentait comme des intermédiaires permettant une communication plus efficace. Nombreux ont été les commentaires relevant qu'un tel intermédiaire peut aussi jouer le rôle de tampon ou de filtre. Les pouvoirs somme toute fort limités de ces régions et leurs moyens restreints ont aussi fait soupçonner que l'État central désirait sans doute se délester d'une partie de ses responsabilités et des coûts qui leur sont attachés, sans se départir de son pouvoir décisionnel.

Débutée en 1973, la crise s'apaise vers la fin des années soixante-dix, mais ce sera pour repartir de plus belle au début des années quatre-vingt. Cette reprise des difficultés amènera un nouvel énoncé de politique régionale dont le titre est en lui-même éloquent: *À l'heure de l'entreprise régionale* (Gouvernement du Québec 1988).

Dans cette dernière mouture, la distance par rapport à l'interventionnisme étatique est encore plus grande. Il s'agit de redonner au marché la liberté qu'il avait, paraît-il, eu jadis. L'heure est à l'entrepreneurship privé. Loin des énoncés sur la qualité de la vie, la justice sociale et la recherche d'une société plus équitable.

Dimensions de la situation actuelle

On serait tenté de voir dans ces avatars la manifestation des habituels problèmes constitutionnels canadiens. La négociation gouvernementale permanente qui marque notre société y est sûrement pour quelque chose, mais puisqu'à peu près toutes les sociétés occidentales ont effectué les mêmes démarches de régionalisation, et à peu près aux mêmes moments, on est forcé d'élargir la perspective et d'envisager des aspects plus généraux.

L'un d'entre eux est certainement la pérennité de la crise structurelle, qu'on peut appeler un changement dans le mode de régulation, dont les conséquences sont loin d'être épuisées. Sa manifestation la plus visible est sans doute l'incapacité des États à dépasser la crise fiscale et à alléger le fardeau de leur dette. Le Québec en a eu la preuve dans les diverses tentatives du gouvernement provincial pour privatiser les entreprises d'État. Encore plus récemment, le provincial a annoncé ses intentions de se retirer de bon nombre de champs d'activité locale, qu'il imputera alors aux municipalités; à charge pour elles d'augmenter les taxes et impôts locaux pour en supporter les coûts.

Les réactions des contribuables ne se sont pas fait attendre, ce qui laisse entendre que derrière la crise fiscale et les tentatives pour en sortir se camoufle l'organisation des rapports entre la production, la consommation et leur soutien par les politiques étatiques (y compris celles touchant aux équipements collectifs). Tout cela démontre que même si nos sociétés sont sans doute en train de chercher à sortir du mode de régulation keynésien, l'étroitesse des rapports entre l'économie et le reste de la vie sociale marque toujours l'organisation des rapports sociaux. En d'autres termes, la crise fiscale n'est qu'une des facettes d'une crise économique, celle-ci amenant, de manière obligée, une crise sociale plus profonde qu'on n'ose le croire.

La toile de fond tient sans doute aux modifications de la structure de l'économie-monde depuis la fin des années soixante (Amin et al. 1981, Wallerstein 1991). La mondialisation accélérée de l'économie a rendu les frontières héritées des étapes antérieures du capitalisme de moins en moins pertinentes et efficaces pour réguler les interactions entre acteurs économiques. On voit donc apparaître à la fois de nouvelles structures supra-étatiques (CEE, accord de libre-échange nord-américain, etc.) et ce qu'on pourrait appeler de nouveaux acteurs para-étatiques (les entreprises multinationales, les circuits financiers mondiaux).

Cette création "vers le haut" de paliers d'activité échappant à la juridiction des États a des conséquences importantes sur la vie concrète des sociétés. Notons, par exemple: les déplacements d'entreprises qui augmentent le dépendance et la fragilité des sociétés territorialisées, la circulation internationale des travailleurs qui met l'immigration et ses impacts idéologiques au premier rang des préoccupations politiques, les mouvements de capitaux qui font apparaître des stratégies complexes de croissance globale, etc. Dans de telles conditions, il n'est guère surprenant que les structures administratives et politiques des États soient soumises à rude épreuve et qu'elles doivent être revues, si on veut maintenir cette *mobilisation sociale* indispensable à la croissance.

Mais il n'y a pas que "vers le haut" que changent les choses. La réorganisations des structures économiques et celle, concomitante, des structures politiques et idéologiques, a aussi comme conséquence un éclatement des modes "anciens" d'identification basés sur l'appartenance de classe et l'appartenance nationale. Un des aspects du fordisme a en effet été l'acceptation du cadre national comme espace à l'intérieur duquel s'institutionnalisèrent les compromis négociés entre trois partenaires: l'État, la classe ouvrière, c'est-à-dire les centrales syndicales et la bourgeoisie regroupées en associations patronales. Ce néo-corporatisme devenu typique de la social-démocratie posait donc en son principe même la prévalence de la division en classes, division contrôlée par la commune appartenance à l'État-nation.

Plusieurs estiment maintenant que ce compromis a perdu de son efficacité. La dualisation de la société a affaibli l'identité de classe (Aronowitz 1992) et, dans l'appel d'air créé par la dissolution relative de l'identité ouvrière, d'autres définitions de l'acteur, d'autres identités anciennes reprennent de la vigueur et de la pertinence. La "société duale" se matérialise dans une multiplicité de hiérarchies et, donc, de différenciations. Identité ethnique, identité de classe, de genre, de localité, de religion, de caractéristique corporelle, d'âge, la liste n'est pas exhaustive des critères d'appartenance dont chacun, *et c'est sans doute là ce qui est nouveau*, offre l'occasion d'une mobilisation et d'une revendication. Certains appellent "post-moderne" cette scène où se multiplient les demandes catégorielles et où il est parfois bien difficile de retrouver une dominante stable (Renaud [ed] 1988, Laclau & Mouffe 1985).

La réponse de l'autorité étatique à ces nombreuses demandes semble être la production d'un nouveau discours visant explicitement à recoller les divers morceaux d'un tissu social que la crise risque de mener à l'éclatement. Il est intéressant de noter que cela ne se fait pas en produisant un nouveau "méta-discours" de légitimation, mais en axant sur le mode de rapport entre acteurs. Ce discours présente comme *partenaires* conjuguant leurs efforts vers un but commun. L'idéologie est donc collaborationniste, visant à limiter l'étendue des conflits au moyen de la négociation. Dans le nivellement des conflits qu'elle recherche, cette idéologie estime que les acteurs peuvent, chacun dans son domaine, s'allier aux autres, l'accord des intérêts et des objectifs permettant la bonne entente. Cette espèce de coordination des volontés et des actions n'amène pas nécessairement l'homogénéisation des participants. Au contraire, ils conservent leurs particularités, qu'il s'agit alors de faire "entrer en synergie", comme on dit.

Il est facile de voir que cette idéologie fait l'économie de l'inégalité des situations: lorsqu'un des partenaires contrôle la définition de la situation et les cordons de la bourse, le partenariat sera forcément asymétrique et son expression, peu différente des idéologies de la participation et/ou de la consultation qui avaient marqué les trente dernières années.

Les mouvements sociaux

La scène politique et économique a donc énormément bougé récemment et ces déplacements ont amené d'importantes modifications dans les pratiques sociales. L'épuisement des "anciens" mouvements sociaux est particulièrement évident et provoque de nombreux désarrois. Le mouvement syndical est durement touché et s'adapte mal à la nouvelle donne économique (Levasseur 1987). Force est de reconnaître qu'il intègre difficilement les particularités de ces franges "nouvelles" que sont les femmes, les immigrant-e-s, les minorités diverses, etc. De plus, la généralisation du travail à temps partiel, temporaire ou parcellisé augmente la proportion de travailleurs et travailleuses dont l'identification professionnelle, si on peut dire, ne s'effectue pas sur la base d'un emploi particulier, dans un poste particulier. En d'autres termes, la dualisation qui marque l'ensemble de la société se manifeste aussi par une espèce d'éclatement de ce qui était la base traditionnelle des syndicats, avec un affaiblissement corrélatif de leur force revendicative.

Pour ce qui est de la branche politique du mouvement ouvrier traditionnel, ses désarrois sont trop connus pour qu'il soit nécessaire d'insister longuement. La variante communiste ou anarchiste du mouvement ouvrier n'a jamais connu de succès véritable en Amérique du Nord. De son côté, la social-démocratie avait tant avalisé le mode de régulation fordiste qu'elle pâtit de son épuisement. Sa base électorale ayant perdu de sa netteté, ses stratégies confinent souvent au corporatisme et sont à revoir. Enfin, l'idée de l'efficacité d'une réglementation des mécanismes du marché n'a plus le pouvoir attracteur qu'elle a déjà connu (Przeworski 1985).

On aurait cependant tort de se laisser aller à la morosité et de croire que cela signifie la disparition de tout effort de changement social. D'une part, il est tout-à-fait possible de croire que les difficultés du mouvement ouvrier sont passagères et tiennent à la situation de transition plus qu'elles n'annoncent sa disparition prochaine. La société actuelle étant toujours marquée par la domination du capital, les paramètres essentiels de la lutte sociale restent fondamentalement les mêmes (Arrighi 1991).

D'autre part, et peut-être plus important, les transformations structurelles de nos sociétés n'ont rien à voir avec la disparition des liens sociaux que certains nous annoncent (Lipovetski 1978). Au contraire, les contradictions qui les marquent et les conflits qu'elles provoquent créent de nouvelles "communautés d'intérêt" qui peuvent servir de nouvelles bases de rassemblement. Le capitalisme actuel, tout "post-moderne" soit-il, ne se construit pas sur une opposition entre un individu esseulé et un État devenu le seul ciment des collectivités. Au contraire, comme toute société, notre monde organise les ressources sociales selon des *catégories* d'individus devenus par là socialement significatifs. L'enjeu politique véritable est de savoir comment cette définition encore négative, objective et passive de l'appartenance sociale sera transformée en caractérisation positive, subjective et active.

C'est là, on l'aura reconnu, la base de l'interrogation de ce qu'on appelait, il n'y a pas si longtemps, les "nouveaux mouvements sociaux". Un des apports de ce débat a été de faire réaliser l'importance des dimensions *expressives* de l'activité sociale et politique. J'entends par là que le comportement de l'acteur peut être compris comme la conséquence ou la manifestation de la perception de sa subjectivité et de ses efforts pour définir et faire admettre la légitimité de son existence. Celle-ci sera donc à la fois l'enjeu et le moyen des luttes.

On voit facilement que les bases de définitions de ces identités sont multiples: catégories de genre, d'orientation sexuelle, de langue, de classe, d'origine nationale ou spatiale, etc. Elles ont en commun de mettre en jeu des façons différentes de se concevoir soi-même, de comprendre son rapport aux autres groupes et individus et d'imaginer des formes différentes de ce que doit être la bonne vie. Elles ont donc en leur principe même des formes culturelles ou cognitives (Eyerman & Jamison 1991) dont il s'agira, pour les mouvements sociaux, de faire reconnaître l'efficacité sociale.

On doit noter l'importance de la dimension spatiale. En effet, parmi les mouvements sociaux les plus importants des trente dernières années, on trouve les mouvements dits *urbains*, *régionaux*, *regionalistes*, etc, qui ont en commun de faire de la localisation, de la situation dans une localité particulière, la base d'une mobilisation et

de la production de revendications. On peut sans doute y voir un nouvel avatar de la *communauté* socialement signifiante, dont la recherche est certainement une des motivations les plus anciennes du changement social.

De façon plus immédiate, la grande simultanéité d'apparition de ces mouvements dans les divers pays capitalistes développés pousse à faire l'hypothèse d'une cause commune, probablement à rechercher dans l'épuisement du modèle fordiste et son incapacité, à terme, à réaliser ses promesses. L'économicisation de la vie sociale qui lui est inhérente a des coûts sociaux élevés: on ne réduit pas impunément la vie en société à la consommation de biens et de services.

Bien sûr, les moyens mis en oeuvre par les mouvements sociaux pour tenter d'imposer leur définition de la situation sont extrêmement divers: mise sur pied de services répondant à des "besoins" quotidiennement ressentis, organisation dans des espaces précis, éducation et conscientisation, élaborations symboliques et productions discursives diverses (Anadón et al. 1992, Masson & Tremblay 1992). On aurait tort, cependant, de se limiter à voir dans ces pratiques la simple manifestation d'une identité de l'acteur qui leur serait pré-existante. Il faut plutôt les comprendre comme des pratiques de production sociale de cet acteur. Pour reprendre les termes utilisés plus haut, il faut les voir comme des stratégies de transformation de l'état de *catégorie sociale* à celle de *groupe social*. Les années récentes ont, en particulier, fait remarquer que la dimension spatiale de l'identité sociale avait une importance imprévue.

Si une part importante de l'activité des mouvements sociaux peut être comprise comme la recherche/production de l'identité de l'acteur, il est clair qu'elle ne s'y limite pas. En effet, elle n'est pas "automatique" et met en jeu des stratégies, c'est-à-dire des configurations de moyens organisés en vue de parvenir à des fins. À la vision expressive de l'activité des mouvements doit donc se joindre une réflexion sur sa dimension *instrumentale* qui cherche à cerner l'intentionnalité de l'acteur. Évidemment, cette division entre aspect instrumental et aspect expressif est légèrement arbitraire, car la production et la reconnaissance sociale d'une identité — aspect

expressif — sont fonctionnelles parce que cette identité devient, à son tour, une ressource utile à la mobilisation des individus — aspect instrumental. Mais, pour les besoins de la cause, on peut estimer qu'il est plus facile d'aborder les dimensions organisationnelles de l'action des mouvements sous l'angle de l'instrumentalité. De plus, le tableau sera plus complet si y on y inclut le rapport à l'adversaire, comme l'ont montré les travaux de C. Tilly (1973).

La scène québécoise est, de ce point de vue, intéressante en ce que les dimensions organisationnelle et celle du rapport à l'adversaire se recoupent largement. En effet, comme il est semble-t-il normal en Amérique du nord (Zald & McCarthy 1988), la mise sur pied et le maintien d'une structure organisationnelle dépendra de la disponibilité de ressources monétaires, l'argent permettant de s'offrir le personnel nécessaire, des moyens matériels, etc. Or, au Québec, l'État est une source capitale de subvention et, parfois, la seule disponible. Les stratégies d'obtention de ressources monétaires seront donc, pour une part souvent importante, des stratégies d'influence des appareils étatiques. En d'autres termes, on peut comprendre l'action politique non seulement comme exprimant l'identité de l'acteur, mais aussi comme un moyen d'obtention de ressources nécessaires à la vie des organisations qui charpentent le mouvement.

Mais l'État est aussi un adversaire en ce qu'il est le formulateur des politiques qui font l'objet des critiques des mouvements sociaux. Il est clair, en effet, que ce qui définit un mouvement est sa volonté de changement social et que celle-ci, au stade actuel du capitalisme, se heurte tôt ou tard à l'État, dont les rêts tendent à recouvrir la quasi-entière des rapports sociaux (Maheu 1983).

Ce double visage de l'État, adversaire mais aussi détenteur d'une ressource cruciale, impose une stratégie complexe, faite à la fois de coopération et de conflit. Cela explique sans doute que les mouvements sociaux québécois aient, depuis trente ans, un tel rapport ambigu aux politiques gouvernementales de participation, de consultation et, maintenant, de partenariat. À la fois tentantes parce qu'elles ouvrent la porte d'un certain accès au pouvoir et donc à l'efficacité (Tremblay 1987) et douteuses parce qu'elles peuvent

parfois mener à un affadissement ou une récupération des volontés de changement social, ces politiques, par leur répétitivité même, démontrent de l'étroitesse des relations entre la société civile et l'État (J.F. Léonard 1985).

Il faut ajouter que la notion de partenariat fait l'objet d'un certain consensus entre les divers intervenants sociaux (Klein 1991). Il est cependant douteux que chacun d'entre eux y voie la même chose. De plus, comme elle a une longue généalogie, les mouvements sociaux en connaissent les écueils, ce qui explique que sans la rejeter, ils s'en méfient souvent et préfèrent miser sur la solidarité entre groupes et entre mouvements plutôt que sur le *partnership* avec les autorités étatiques. C'est ce que nous avons pu noter à propos du mouvement des femmes, par exemple (Anadón et al. 1992b: 336-337), mais on pourrait sûrement en trouver d'autres exemples.

Si on veut comprendre l'activité des mouvements sociaux, on doit donc éviter de la percevoir comme une simple demande pour plus d'État. Bien qu'ils aient recours à l'État et sachent l'utiliser comme moyen d'imposer une normativité, les mouvements tiennent à conserver leur autonomie et se méfient de l'embrigadement (Klein et Tremblay 1988). Il faut plutôt y voir une façon parmi d'autres de travailler à cette "mobilisation du consensus" (Klandermans 1988) sans laquelle il n'est guère de changement social possible.

Conclusion: La vivacité de la société civile en région

La crise actuelle de nos sociétés a une généalogie qui remonte au moins à la mise en place du keynésianisme. Une des dimensions de ce dernier fut la formulation de politiques de développement organisant les interventions économiques non sur une base sectorielle, mais spatiale et horizontale. La pertinence de la région et de la définition spatiale de certains rapports sociaux origine donc en partie des efforts du capital pour mieux recouvrir l'ensemble des sociétés. Cela s'est manifesté comme un ensemble de politiques de développement régional visant à réduire les disparités entre régions.

Ces politiques ont échoué, ce qui n'est qu'une des facettes de l'épuisement du keynésianisme. Nous sommes, depuis une vingtaine d'années, dans un processus de passage d'un mode dit

fordiste de régulation des rapports sociaux à un autre mode. Celui-ci reste encore à nommer: mode d'accumulation flexible? société post-moderne?

Ce texte a rapidement envisagé quelques-unes des pratiques perceptibles dans ce passage. Des pratiques étatiques, retenons le néo-libéralisme et la promotion de l'entrepreneurship déréglementé, auxquels se joignent des pratiques discursives de "partenariat" et des mesures de réorganisation administrative. Du côté des mouvements sociaux, on assiste à une multiplication des revendications et des bases sociales de définition des acteurs avec, là aussi, un attrait envers le partenariat.

La démonstration en serait longue, mais on peut penser que le désengagement de l'État — si désengagement il y a — échouera lui aussi à lutter contre le "sous-développement durable" (Côté 1991). Le keynésianisme avait comme but de compenser les incohérences sociales du marché; le marché n'arrivera sans doute pas à diminuer les incohérences économiques du keynésianisme.

S'il est un espoir, il se trouve sans doute du côté des mouvements sociaux, principaux acteurs vitalisant la société civile. Ceux-ci ne se limitent pas à lutter contre l'État ou à faire pression sur lui, bien que ce soit déjà quelque chose. Les mouvements ont en effet un potentiel souvent réalisé d'innovation sociale et se font les promoteurs d'expérimentations cherchant à présenter des alternatives aux (dys)fonctionnements sociaux. Ordinairement de petite taille, c'est-à-dire fonctionnant sur une base locale et localisée, ces expériences sont marquées par la souplesse. Parfois marchandes, parfois individuelles, mais aussi parfois d'économie sociale, collective, coopérative ou autogestionnaire, ces innovations demandent parfois l'intervention de l'État, mais ce serait aller trop loin que d'en faire nécessairement des dépendances de l'État.

On peut penser que la force de ces mouvements et leur capacité d'expérimentation dépendront d'au moins deux conditions. D'abord, elles seront d'autant plus grandes que les mouvements s'ancreront dans la vie sociale des collectivités. Par là est signifié le refus de l'économicisation de la vie sociale, politique et culturelle qui avait marqué le fordisme. D'autre part, ces mouvements arriveront

plus facilement à s'ancrer dans le milieu s'ils parviennent à en formuler les demandes tout en évitant le discours unanimiste qui refuse la conflictualité. Les écueils de la représentation benoîte de la communauté sont bien connus. Ils concernent le danger d'oublier que la similarité par rapport à un facteur (l'espace, par exemple) n'abolit pas les différences ni oppositions par rapport aux autres dimensions de la vie sociale. D'où le refus nécessaire d'un partenariat qui camoufle un corporatisme spatial.

Les sociétés régionales sont dans un dangereux état de délabrement, mais le fait qu'on y assiste à autant d'efforts d'amélioration des conditions de vie et de travail force à admettre leur vitalité et leur imagination. À nous d'imaginer ce qu'elles seront lorsqu'elles pourront avoir le champ libre.

RÉFÉRENCES

AMIN, S., ARRIGHI, G., GUNDER-FRANK, A., WALLERSTEIN, I. (1981) *La crise, quelle crise?*, Paris La Découverte.

ANADON, M., D. MASSON, M. TREMBLAY, P.A. TREMBLAY (1992) *De l'organisation aux pratiques d'auto-développement: portrait de groupes de femmes au Saguenay-Lac Saint-Jean*, Chicoutimi: UQAC, Département des sciences humaines, "Travaux de l'équipe Femmes et développement régional" no 2, 97 p.

ANADON, M., D. MASSON, M. TREMBLAY, P.A. TREMBLAY (1992b) De l'organisation à l'action: les groupes de femmes au Saguenay-Lac Saint-jean, dans C. Gagnon, J.L. Klein (eds) *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi: GRIR/UQAC, coll. Développement régional, p. 315-340.

ARONOWITZ, S. (1992) *The politics of identity. Class, culture, social movements*. NY: Routledge.

ARRIGHI, G. (1991) Siècle du marxisme, siècle de l'Amérique: formation et transformation du mouvement ouvrier mondial, dans Amin, S., Arrighi, G., Gunder-Frank, A., Wallerstein, I., *Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans l'économie-monde*, Paris: La Découverte, p. 56-103.

Conseil des Affaires Sociales (1989) *Deux Québec en un*, Boucherville: Gaëtan Morin/Gouvernement du Québec.

Conseil des Affaires Sociales (1990) *Agir ensemble. Rapport sur le développement*, Boucherville: Gaëtan Morin/Gouvernement du Québec.

CÔTÉ, C. (1991) *Désintégration des régions*, Chicoutimi: Éditions JCL.

- EYERMAN, R., JAMISON, A. (1991) *Social movements: a cognitive approach*, Philadelphia: Pennsylvania University Press.
- GAGNON, C., KLEIN, J.L. (1991) Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social, *Cahiers de géographie du Québec*, 95: 239-255.
- GAGNON, C., KLEIN J.L. (eds) (1992) *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi; GRIR/UQAC, coll. "Développement régional".
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1983) *Le choix des régions*. Québec: Ministère d'État à l'aménagement.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1988) *À l'heure de l'entreprise régionale. Plan d'action en matière de développement régional*, Québec: OPDQ.
- KLANDERMANS, B. (1988) The formation and mobilization of consensus, *International social movement research*, 1: 173-196.
- KLEIN, J.L. (1991) Le partenariat dans le développement régional en France et au Québec, dans J. Chevalier et al. (eds) *De la Loire au Saint-Laurent*, Rimouski/Chicoutimi/ Nantes: GRIDEQ/GRIR/URA 915.
- KLEIN, J.L., TREMBLAY, P.A. (1988) Les mouvements sociaux et leurs espaces d'autonomie: le local renouvelé, *Nouvelles pratiques sociales*, 1,2: 99-111.
- LACLAU, E., MOUFFE, C. (1985) *Hegemony and socialist strategy*, Londres: Verso books.
- LASH, S., URRY, J. (1987) *The end of organized capitalism*, Oxford: Polity press.
- LÉONARD, J.F. (1985) *L'évolution du sens démocratique dans l'administration publique québécoise*, Grenoble: Institut d'études politiques, thèse de 3^e cycle (sciences politiques).
- LEVASSEUR, C. (1987) *Salariat, conflits salariaux et mouvement ouvrier. L'avènement de la société salariale et l'essor de l'État-providence au 20^e siècle*. Québec: Université Laval, Département d'histoire, "Projet accumulation et régulation au Québec", PARQ-Notes no. 87-01.
- LIPOVETSKI, G. (1978) *L'ère de l'individu*, Paris: Gallimard.
- MAHEU, L. (1983) Les mouvements de base et la lutte contre l'appropriation étatique du tissu social, *Sociologie et sociétés*, 15,1: 77-92.
- MANDEL, E. (1976) *Le troisième âge du capitalisme*, Paris: U.G.E., coll. "10-18" (3 vol.).

MASSON D., TEMBLAY, P.A. (1992) *Le mouvement des femmes à la base: organisations et services en région*, communication à la réunion de l'Association canadienne pour les études sur les femmes, Canadian Learned Societies Conference, Charlottetown, 31 mai-2 juin 1992.

NEGRI, A. (1978) John M. Keynes et la théorie capitaliste de l'État en 1929, dans *La classe ouvrière contre l'État*, Paris: Galilée, p.23-70.

O'CONNOR, J. (1986) *Accumulation crisis*, Oxford: Blackwell.

OFFE, C. (1984) *Contradictions of the welfare state*, London: Hutchinson.

RENAUD, G. (ed) (1988) "Des recompositions du social éclaté", *Revue internationale d'action communautaire*, 20/60 (no. spéc).

TILLY, C. (1973) Do communities act?, *Sociological inquiry*, 43, 3-4: 209-240.

TREMBLAY, P.A. (1987) *Les comités de citoyens de Québec: contribution à l'histoire du mouvement populaire à Québec, 1965-1981*, Québec: Université Laval, thèse de Ph.D. (anthropologie).

WALLERSTEIN, I. (1991) *Geopolitics and geoculture*, NY/Paris: Cambridge University Press/Presses de la Maison des Sciences de l'Homme.

ZALD, M.N., MCCARTHY J.D. (1988) *Social movements in an organizational society*, NY: Transaction books.

DÉMOCRATIE LOCALE ET SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ AU QUÉBEC

Denis PLAMONDON
Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi

Avec la prise en charge par l'État québécois des services sociaux et de santé au début des années 1970, l'idéologie de la participation a fait son entrée dans le fonctionnement des institutions socio-sanitaires. Cette entrée de l'État s'est accompagnée de la mise en place de conseils d'administration pour les divers établissements qui passaient alors d'un statut privé à un statut parapublic.

L'objectif de ce travail est de contribuer à l'analyse de ce phénomène de démocratisation des services publics au niveau local. Nous tenterons de l'appréhender d'abord dans son évolution historique depuis les vingt dernières années. Après ce survol historique nous présenterons les perspectives d'une recherche entreprise sur la dernière élection publique des conseils d'administration de ces organismes tenue le 9 mars 1992. Afin de préciser l'analyse nous nous concentrerons sur le cas de la région du Saguenay—Lac-St-Jean.

Évolution historique de la participation dans le domaine socio-sanitaire

Il faut rappeler que la composition des conseils dont nous voulons faire l'analyse repose sur différents types de membres: les représentants de la population qui siègent comme usagers de l'établissement ou par nomination du Ministre, des représentants du personnel de cet établissement, des représentants issus d'autres catégories d'établissements du même environnement, des représentants de la corporation propriétaire sans oublier le directeur général. Nous avons choisi pour fin de clarté de mettre l'accent sur

les sièges dévolus aux citoyens. Le tableau I suivant trace un portrait rapide de l'évolution de la participation populaire.

L'étatisation du système socio-sanitaire autour des années 1970 avec en corollaire la participation populaire à la gestion avait été préparée par la Commission d'enquête Castonguay-Nepveu et par sa formulation légale, la Loi 65. On voulait alors substituer aux anciens conseils d'administration dominés par les notables, les médecins et les communautés religieuses des conseils plus "démocratiques" et plus diversifiés, faisant place aux usagers, aux citoyens et au personnel, ainsi qu'aux représentants des autres établissements du territoire (Bozzini, 1989: 14). Il s'agit d'une réforme importante tant dans la conception que dans l'organisation des établissements socio-sanitaires, devenus désormais des établissements publics.

TABLEAU I

PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LE RÉSEAU SOCIO-SANITAIRE PUBLIC			
DATE	LOI/RAPPORT	NIVEAU DE PARTICIPATION	BILAN
1971	Loi 65	2 citoyens nommés par le gouvernement. 2 usagers (5 pour les Centres locaux de services communautaires); élus par les usagers. Total: 4 citoyens (7 pour les CLSC) sur 12 ou 17 membres.	Sauf en CLSC, les citoyens sont en minorité.
1988	Rapport Rochon	3 ou 4 citoyens nommés par la Régie régionale. 1 par le Ministre. 3 à 4 citoyens cooptés. Total: 7 à 9 citoyens sur un conseil qui peut avoir jusqu'à 13 membres.	Une majorité de citoyens mais ils sont nommés et non élus.
1988	Orientations	3 citoyens élus. 1 ou 2 citoyens nommés par le Ministre. 2 citoyens nommés par la Régie régionale. 4 à 5 postes cooptés. Total: le conseil est formé de 10 à 12 citoyens.	Formé exclusive-ment de citoyens mais dont seule-ment 3 sont élus.
1991	Loi 120	4 ou 5 citoyens élus en assemblée publique. 2 usagers élus par comité des usagers. 2 cooptés (4 pour une catégorie d'établissements). Total: 9 à 11 membres citoyens sur un conseil qui peut comprendre de 11 à 20 membres.	Les citoyens ne sont pas nécessai-rement majoritai-res mais le proces-sus est plus démocratique

La fonction et la composition des conseils d'administration reflètent cette nouvelle mentalité. On passe "d'un conseil d'administration corporatif et replié sur lui-même, à un conseil ouvert aux divers acteurs sociaux et à l'ensemble des besoins de la communauté" (Bozzini, 1989: 14).

Toutefois, à partir du milieu des années quatre-vingt-cinq, le Québec s'est engagé dans un processus colossal de remise à jour de la politique de santé et bien-être social issue de la réforme socio-sanitaire des années soixante-dix. Ce bilan collectif s'amorce avec la création de la Commission Rochon. Plusieurs prétendent, à cette période, que le fonctionnement de notre réseau de services sociaux et de santé ne correspond plus aux besoins de la société québécoise, qui s'est beaucoup transformée, et qu'il a besoin d'être sérieusement réaménagé (Bibeau, 1992: 3). En particulier, il y a le constat que la participation des citoyens n'a pas eu les résultats escomptés. Ce diagnostic et la volonté d'y pallier apparaissent tour à tour dans le rapport de la *Commission Rochon* en 1988, dans le document *Orientations* de la ministre Lavoie-Roux en 1989, qui devait servir de base aux discussions en Commission parlementaire, dans l'énoncé de politique paru sous le titre de "*Une réforme axée sur le citoyen*" à la fin de 1990 et, enfin, dans la Loi sur les services de santé et les services sociaux (loi 120) adoptée à l'automne 1991.

La Commission Rochon fait le constat que le système arrive difficilement "à favoriser la participation des citoyens à la prise de décisions".

Tout se passe comme si le système était devenu prisonnier des innombrables groupes d'intérêt qui le traversent: groupes de producteurs, groupes d'établissements, groupes de pression issus de la communauté, syndicats, etc.; que seule la loi du plus fort opérait et que les mécanismes démocratiques d'arbitrage ne suffisaient plus; que la personne à aider, la population à desservir, les besoins à combler, les problèmes à résoudre, bref le bien commun, avaient été oubliés au profit des intérêts propres à ces divers groupes (Commission, 1988: 407).

Aux yeux de la Commission, la participation des citoyens se révèle un mécanisme sclérosé qui n'a pas répondu aux espoirs des concepteurs. Elle prend note de la faible incidence de cette participation sur la capacité d'adoption du réseau aux besoins de la population. La présence dominante des gestionnaires représentant les établissements ainsi que des professionnels fait en sorte que c'est le pouvoir d'expertise qui est mis en valeur. Confrontées à cette expertise, les préoccupations des représentants de la population ou des usagers font figure "d'intruses". Paradoxalement, ce ne sont pas les établissements qui se sont adaptés à la présence des citoyens mais c'est l'inverse qui s'est produit. De plus, la situation de centralisation des pouvoirs et des mécanismes d'allocation de ressources génère de l'impuissance. Enfin, le processus de nomination par le ministère enlève de la crédibilité et de la légitimité aux représentants de la population.

En bref, nous pourrions résumer ce constat d'échec de la participation populaire en quatre aspects: la marginalisation numérique des représentants de la population, le manque d'information, le mode de nomination qui enlève de la légitimité et de la crédibilité, la centralisation des pouvoirs.

La Commission propose donc une série de modifications qui visent à une transformation substantielle. Elle abolit la représentation des établissements, réduit à un seul membre la nomination par le ministère, mais maintient la présence du personnel. Une nouvelle majorité composée de citoyens va maintenant se dégager. Les permanents du réseau sont désormais la nouvelle minorité. Cependant, la Commission tout en proposant une véritable décentralisation (l'élection au suffrage universel pour les membres du conseil d'administration de la future régie régionale¹), recommande que les représentants de la population sur les conseils d'administration des établissements soient nommés par la régie régionale et non plus par le Ministère.

1. La régie qui succède au conseil régional de la santé et des services sociaux est un organisme parapublic, un quasi gouvernement régional sectoriel. Elle est responsable de la planification, de la coordination et de l'évaluation des programmes sociaux et de santé. C'est elle qui, pour se faire, dispose des budgets et non plus le gouvernement du Québec. (Commission, 1988: 689).

Suite au rapport de la Commission Rochon, la ministre Lavoie-Roux produit un document intitulé "Orientations". Ce document retient le constat suivant:

Dans la pratique, la population a exercé une influence réduite sur les orientations des établissements et, globalement, du système de services. Minoritaires au sein des conseils d'administration, ses représentants ont souvent éprouvé du mal à jouer leur rôle de porte-parole de la communauté (Gouvernement, 1989: 100).

Le document remplace l'usager par le citoyen. Trois à quatre sièges (quatre pour les Centres locaux de services communautaires et trois pour les autres établissements) feront l'objet d'une élection par des citoyens c'est-à-dire par les citoyens de 18 ans et plus qui ne sont pas des employés du réseau, lors de l'assemblée annuelle publique que doit tenir chaque établissement. Outre les sièges dévolus au Ministère ou à l'instance régionale, les autres sièges (4 à 5) sont cooptés. Ce qui caractérise ce document c'est la volonté de "sortir" des conseils corporatifs et, de ce fait, redonner tous les sièges aux citoyens.

Une réforme axée sur le citoyen, l'énoncé de politique du ministre Côté qui a succédé à la ministre Lavoie-Roux, maintient le cap amorcé par les orientations de la ministre précédente. Le document place le citoyen au centre du réseau en le voyant sous trois angles: consommateur, décideur et payeur. C'est au citoyen décideur que nous allons nous intéresser.

Comme le document précédent, on constate que "les citoyens n'ont pas l'impression d'exercer une influence réelle sur le réseau". Ils "sont minoritaires au sein des conseil du réseau". "Enfin, ils ont vraiment l'impression que le réseau rend compte de sa gestion et de ses décisions davantage à ceux qui le composent qu'à la population qu'il dessert" (Mouvement du Québec, 1990: 47). On veut toujours se défaire d'un système fermé sur lui-même, trop centré sur les préoccupations des producteurs de services qui considèrent le conseil comme un lieu privilégié d'expression de leurs intérêts. On retient donc l'orientation qui veut donner une majorité des sièges des conseils d'administration des établissements aux citoyens.

Pour ce faire, on propose, en plus de deux postes prévus pour les usagers, quatre ou cinq représentants (cinq pour les CLSC et quatre pour les autres établissements) élus par la population lors de l'assemblée annuelle de l'établissement ainsi que des postes cooptés, comme le proposait le document précédent. Toutefois, contrairement au premier document, on abolit les postes nommés par le Ministre ou la régie mais on accepte d'accorder une place au personnel, dont l'expertise est essentielle à l'organisation et au fonctionnement du réseau de services, soit trois sièges. La loi 120 viendra concrétiser légalement cet énoncé de politique (voir Tableau I).

Certains auteurs, dès l'époque du Rapport Rochon et des Orientations de la ministre Lavoie-Roux, ont estimé "que les possibilités d'action, dans le réseau socio-sanitaire, sont plus grandes que dans le système scolaire et que, par conséquent, les citoyens s'y intéresseront" (Bozzini, 1990: 115). Cette hypothèse, que nous partageons, semble s'être confirmée lors de la première élection qui s'est tenue le lundi 9 mars 1992 en vertu des nouvelles règles du jeu établies par la loi 120. Tant par le nombre de personnes qui se sont portées candidates que par le nombre de personnes électrices, la mobilisation qui semble avoir caractérisé cette première élection des représentants de la population nous y invite. À titre illustratif, dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean-Chibougamau, 11 706 personnes ont voté pour élire leurs 72 représentants parmi 189 candidats dans les 16 établissements où il y avait élection. L'opinion publique a été impressionnée par le nombre de candidatures et par la forte participation des électeurs malgré le peu de publicité et des conditions d'horaire de scrutin très contraignantes.

L'élection du 9 mars 1992 dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean: perspectives d'une recherche

Comme il s'agit de la première véritable élection publique dans le réseau des services sociaux et de santé, il nous a semblé important d'analyser le phénomène. Nous avons entrepris de réaliser une étude sur l'élection du lundi 9 mars 1992 dans la région 02, c'est-à-

dire celle qui concerne le collège électoral "population"². La raison d'être de l'étude est de mesurer si l'objectif d'une plus grande démocratisation a été atteint et jusqu'à quel niveau.

Dans notre recherche, deux variables sont privilégiées pour mesurer le niveau de démocratisation de ce processus électoral: les candidatures et l'électorat. Au niveau des candidatures, nous voulons évaluer à la fois le nombre de candidats pour les postes à pourvoir et le degré de représentativité des candidats selon les trois caractéristiques suivantes: l'âge, le sexe et l'occupation. Contrairement aux compilations qui ont déjà été faites au niveau provincial et au niveau régional, nous nous intéressons non seulement aux personnes élues mais à tous les candidats. Les données compilées confirment la pertinence de notre choix. Par exemple, si parmi les 72 personnes élues, les femmes sont majoritaires, (56 % contre 44%), il est intéressant de noter que dans le nombre des candidatures (189), les hommes dominaient nettement avec 125 candidats, soit 66%. Il y a un renversement complet: 26 % seulement des hommes réussiront à se faire élire (32 sur 125) contre 63% des femmes (40 sur 64).

Pour ce qui est de l'électorat³, nous mesurons le nombre d'électeurs différents qui se sont mobilisés pour l'exercice mais aussi leurs caractéristiques de sexe et leur origine géographique. L'analyse des candidatures ainsi que celle du comportement de l'électorat nous permettra d'identifier les groupes d'intérêt qui ont pu jouer un rôle déterminant dans l'issue du scrutin. Nous pourrions démontrer par exemple une coalition entre une banque et un office municipal d'habitation qui a réussi à mobiliser un nombre important de locataires de H.L.M et ainsi à faire élire ses candidats dans plusieurs établissements.

2. Deux personnes se sont jointes à nous dans ce projet de recherche, Réjean Vallières et Laurent Garneau. Cette recherche est subventionnée par le Ministère des Services sociaux et de santé et la Fondation de l'Université du Québec à Chicoutimi. Nous avons le support du service de l'informatique de l'Université du Québec à Chicoutimi: Camille Simard, analyste et Dary Tep, commis à l'informatique.

3. Les électeurs pouvaient voter dans autant d'établissements qu'ils le voulaient.

Notre recherche utilise à la fois des données quantitatives et qualitatives. Nous procédons, d'une part, à l'analyse des données quantitatives de l'élection dans les 16 établissements concernés: cueillette et compilation informatique de 11 707 certificats de personnes électrices, des 189 bulletins de présentation des candidats, compilation des votes. D'autre part, nous réalisons des entrevues avec les présidents d'élection ainsi qu'avec des personnes candidates élues et non élues.

Une analyse sommaire du dossier de presse⁴ de cette élection soulève plusieurs critiques de la qualité du processus. Possibilité pour un candidat de se présenter à plus d'un endroit, pas de circonscription ni de liste électorale, des candidats peu ou pas connus, aucune condition pour poser sa candidature, possibilité pour une organisation de présenter des candidats un peu partout et de mobiliser des citoyens pour faire le tour des établissements⁵, possibilité pour les électeurs de voter dans plusieurs établissements, voilà les principaux griefs qui ont été soulevés. Au lendemain de cette première élection dans le cadre de la réforme, le ministre lui-même était le premier à reconnaître "qu'il y avait des choses à améliorer." (*Le Devoir*, 10 mars 1992).

Résultats attendus de la recherche

Notre recherche devrait permettre d'évaluer cet objectif de démocratisation sur deux plans. D'abord elle pose la question suivante: est-ce que l'élection qui s'est déroulée le lundi 9 mars dans la région 02 répond aux objectifs de la Réforme? En effet, *une réforme axée sur le citoyen* et son actualisation légale par la loi 120 font l'affirmation suivante: il y aura une majorité de sièges dévolus à des citoyens non employés du réseau dans les conseils d'administration et élus par la population. Il faut donc s'assurer à un

4. On retrouvera ces informations dans *la Presse* du 9 mars, 10 mars, 11 mars, 15 mars; dans *le Soleil* du 9 mars, 11 mars, 13 mars; dans *le Devoir* du 10 mars 1992.

5. La Banque nationale a reconnu publiquement avoir donné le mot d'ordre à ses directeurs de succursales de s'impliquer dans les conseils d'administration des divers établissements (*le Soleil*, 13 mars 1992).

premier niveau que cet objectif ait été atteint et dans quelles conditions.

Un second plan de recherche concerne la comparaison entre la dernière élection scolaire et la dernière élection municipale, car certains districts de CLSC correspondent à des territoires de commission scolaire et de municipalité. La comparaison se ferait selon les deux mêmes variables identifiées plus haut (candidature, électorat).

L'évaluation de l'élection et sa comparaison, en particulier avec les élections municipales, devraient permettre de dégager un certain nombre de recommandations qui pourraient bonifier, sinon apprécier la qualité démocratique du processus électoral.

Conclusion

On pourrait évidemment interroger notre choix de privilégier tant dans notre survol historique que dans nos perspectives de recherche, les facteurs relatifs au mode de représentation ou d'élection des citoyens et leur influence sur les conseils. On pourrait arguer que le fait que des citoyens soient élus même en majorité sur des conseils d'établissements n'a aucune signification démocratique s'il n'y a pas une réelle décentralisation, s'ils ne sont que des courroies de transmission sans pouvoir réel. Pourquoi ne pas plutôt vérifier la nature de leur pouvoir réel?

Il nous semble néanmoins que le test de vérité de la démocratie repose sur la représentation. Si les représentants des citoyens sont élus démocratiquement par une base sociale significative, ils exerceront un réel pouvoir ou ils voudront l'exercer. S'ils réalisent que ce n'est qu'un pouvoir de façade, ils tenteront d'accroître ce pouvoir. S'ils se butent à une fin de non recevoir, ils délaisseront le processus. Les commissions scolaires du Québec en sont une belle illustration. Les prochaines élections publiques dans les établissements de services sociaux et de santé pourraient être très éclairantes sur le niveau de démocratisation des établissements publics.

RÉFÉRENCES

ASSEMBLÉE NATIONALE (1991). *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*. Première session, trente-quatrième législature, Québec, Éditeur officiel.

BÉLANGER, Paul (1988). Santé et services sociaux au Québec: un système en otage ou en crise? De l'analyse stratégique aux modes de régulation, *Revue internationale d'action communautaire*, 20/60, 145-156.

BIBEAU, Gilles (1992). Une lecture anthropologique de la politique québécoise de santé; Péril en l'hôpital, *Bulletin de L'ACSALF*, février, 3-4.

BOZZINI, Luciano (1990). Rapport Rochon et Orientations Lavoie-Roux: une lecture plus optimiste, *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 3, no 1, 107-120.

BOZZINI, Luciano (1989). Les conseils d'administration selon l'avant-projet de loi Lavoie-Roux: prudence et volontarisme ou mur-à-mur imposé ou improvisé?, *Artère*, vol. 7, no 9, novembre.

BRASSARD, Lise (1987). *La participation*, Québec. Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, série Dossiers thématiques, 40 p.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX (1988). *Rapport*, Québec, Les Publications du Québec.

FOURNIER, Jacques (1991). "La démocratisation dans les établissements: côté cour, côté jardin", *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, no 2, 163-171.

GODBOUT, Jacques T.,(1988). "Une commission en otage", *Relations*, 149-152.

GODBOUT, Jacques T. (1988b). "Des grandes solutions pour des petits problèmes... À propos de la décentralisation", *Revue internationale d'action communautaire*, 20/60, 139-143.

GODBOUT, Jacques T. (1991). "La participation politique: leçon des dernières décennies", dans GODBOUT, Jacques T.(sous la direction de), *La participation politique: leçon des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 11-31.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1989). *Pour améliorer la santé et le bien-être au Québec. Orientations*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1990). *Une réforme axée sur le citoyen*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, décembre.

GROULX, Lionel (1988). La décentralisation du social: une solution pour quoi, pour qui?, *Canadian Review of Social Policy/ Revue canadienne de politique sociale*, no 22, novembre, 71-79.

LESEMANN, Frédéric (1988). Le Rapport Rochon: l'introuvable consensus, *Revue internationale d'action communautaire*, 19/59, 137-143.

O'NEIL, M. (1991). La participation dans le secteur des affaires sociales: le Québec face aux récentes suggestions de l'Organisation mondiale de la santé, dans GODBOUT, Jacques T.(sous la direction de), *La participation politique: leçon des dernières décennies*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 79-118.

VAILLANCOURT, Yves (1989). De Rochon à Lavoie-Roux: une introduction au dossier, *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 2, no 1, printemps, 23-36.

IDENTITÉ ET PARTENARIAT: NOUVEAUX RAPPORTS ENTRE L'APPAREIL D'ÉTAT ET LA COMMUNAUTÉ LOCALE?

Martine DUPERRÉ
Maîtrise en études régionales
Université du Québec à Chicoutimi

Les rapports qui lient l'État au territoire sont en train de se transformer; nous pouvons le constater à l'étude de la nouvelle organisation des services au sein du ministère de la Santé et des Services sociaux. Ces nouveaux rapports État-territoire sont l'objet du présent texte. Nous démontrerons que le concept de partenariat autour duquel se construisent ces rapports est empreint d'une dimension culturelle. Nous faisons ici référence à la culture organisationnelle. Pour ce faire nous établirons que le terme de partenariat intègre une notion d'équité, de reconnaissance mutuelle. Ensuite, nous vérifierons qu'il y a bien des différences culturelles entre les appareils d'Etat et ceux de la communauté. Enfin, nous montrerons que la négation de l'identité culturelle de l'un des partenaires amène une rupture partenariale.

Pour faire la preuve de ce que nous avançons, nous devons d'abord établir le cadre dans lequel se situe notre étude, celui de la régulation, du partenariat et enfin de la culture. À l'intérieur de ce cadre théorique nous constaterons que le partenariat est ce nouveau mécanisme qui nous aidera à dépasser la crise une fois de plus. Ensuite nous définirons ce que nous entendons par le mot culture puisque c'est autour de ce concept que réside la réussite de la relation partenariale.

Dans la deuxième partie, nous exposerons la problématique québécoise. Nous avons choisi d'étudier les rapports entre l'État et la communauté dans le champ de la santé mentale. C'est le premier terrain où s'opérationnalise le partenariat dans le domaine des services sociaux et de santé.

Enfin, en troisième partie nous apporterons un exemple qui supporte notre démonstration. Notons que ces données sont tirées d'une recherche qui analyse les rapports entre les groupes communautaires et les institutions gouvernementales, c'est-à-dire entre l'État et la société civile et ce, à l'intérieur de la nouvelle organisation des services en santé mentale¹. Commençons donc par présenter les concepts théoriques utilisés. Plus spécifiquement, commençons par celui de régulation.

Régulation

Un mode de régulation est défini comme l'ensemble des mécanismes assurant la cohésion du système capitaliste, ce dernier se reproduisant malgré les crises et les contradictions qui le secouent (Klein, 1990: 3, Klein et Gagnon, 1991: 4). La société évolue donc à travers des conflits, des luttes entre diverses forces, divers acteurs et, à l'instar de Lévesque et Bélanger (1988), nous la concevons comme "un système complexe de rapports sociaux qui ont leur dynamique propre et qui cependant se constituent en configurations stables et régulières dans la mesure où elles sont compatibles les unes avec les autres."

La crise des dernières années est une crise du mode de régulation; les anciens mécanismes ne peuvent plus aujourd'hui assurer la cohérence du système. La crise est provoquée, d'une part, par les bouleversements économiques des dernières années et, d'autre part, par la pression des mouvements sociaux. Les gouvernements sont forcés de se repositionner pour faire face à la crise. De nouveaux mécanismes doivent se mettre en place afin de dépasser la crise une fois de plus et ils prennent le nom de partenariat local. En effet, le nouveau mode de régulation passe par le local puisque le gouvernement l'envisage comme une bouée de sauvetage et les acteurs locaux y trouvent la possibilité de mieux maîtriser leur espace de développement (Klein et Gagnon, 1991: 8). Cette "convergence d'acteurs sociaux d'ancrage social différent" (Klein et Gagnon, 1991: 6) est appelée partenariat.

1. La recherche de l'auteur s'insère dans le cadre de la rédaction d'un mémoire de maîtrise en Études régionales à l'Université du Québec à Chicoutimi.

Partenariat

Le partenariat est donc le résultat d'une logique ascendante et descendante entre les besoins d'un État qui doit faire face à la crise économique des mouvements sociaux qui revendiquent plus de pouvoir et d'autonomie. Cette convergence d'intérêts ne signifie nullement que le partenariat efface les conflits, les luttes qui peuvent exister entre les partenaires; le partenariat est vécu sous le mode de la "coopération-confliktuelle" (Dommergues 1988). Les buts des partenaires sont parfois différents, parfois semblables, mais dans chaque cas, les acteurs voient dans le partenariat la réussite possible de leur propre stratégie.

Le partenariat réunit obligatoirement deux acteurs ou plus. Or, pour qu'il y ait acteur il doit y avoir présence d'une identité car "chaque groupe... n'existe que s'il a une identité" (Bassand 1992:282). De là l'importance du concept de culture.

Culture

La culture d'une société est cet ensemble de codes, ces "grammaires qui codifient la marche, l'habillement, la façon de manger ou de jouer" (Spradley et Mann, 1975: 18). L'éducation fait en sorte que la "grammaire" d'une culture donnée est possédée par l'ensemble des individus et crée ainsi une certaine uniformité des habitudes qui sont à la fois des codes et des modes de vie qui souvent "constituent des normes idéales de comportement" (Mandon, 1990: 50)

Et, selon le principe d'implicité de la culture (Spradley et Mann, 1975: 17), ces habitudes sont intégrées à un point tel que chacun "considère que sa manière de vivre est la plus naturelle, la plus authentique" (Spradley et Mann, 1975: 17). Cela signifie aussi que chaque culture est convaincue que sa manière de faire est la seule véritable et valable. Mais plus encore, cela exprime que chaque culture a sa propre réalité, sa propre définition de ce qui est vrai et que conséquemment, ce qui se fait ou ne se fait pas relève de l'arbitraire d'une culture donnée.

La langue d'un peuple ou d'une communauté est la manifestation de sa culture et cette possession du code commun doit aussi permettre

"à tous les détenteurs d'associer les mêmes sens aux mêmes paroles; d'où le problème de la possession d'un code, par ailleurs de plus en plus complexe" (Mandon, 1990: 50). Ce qui nous amène à préciser que les différences dans la compréhension du code, de la langue indiquent des différences culturelles.

La culture est aussi apprise. Elle n'est pas innée, ni instinctive. Puisqu'elle est apprise, elle est transmise de génération en génération. De là l'importance de l'histoire sur le modelage de l'identité culturelle.

Enfin, malgré l'apparente universalité de la culture, il faut aussi savoir qu'il peut y avoir une "multiplicité des perspectives culturelles." (Spradley et Mann, 1975: 19). Même si des gens partagent une culture commune, il peut y avoir des différences. "... il y a autant de cultures que de sociétés, autant de micro-cultures que de groupes sociaux" (Mandon, 1990: 43). Dans une partie ultérieure, nous pourrions constater ces différences micro-culturelles entre des groupes en apparence similaires dans la société québécoise mais esquissons d'abord le tableau dans lequel évoluent ces différentes cultures organisationnelles, soit celui de la société québécoise, plus particulièrement dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Sous la pression des mouvements sociaux et pour faire face à la crise, le gouvernement québécois est forcé d'ajuster ses diverses politiques. Il lui faut trouver un nouveau mécanisme qui permettra à la société de dépasser la crise économique et la crise des valeurs mais aussi de répondre aux pressions des mouvements sociaux.

Ce mécanisme prend le nom de partenariat et s'implante dans différentes sphères de la société québécoise notamment dans le champ de la santé et des services sociaux, champ dans lequel une réforme majeure est en cours (réforme Côté). La nouvelle loi sur les services de santé et sur les services sociaux modifie la place et le rôle d'acteurs principaux dans les services dispensés à la population, notamment le rôle des groupes communautaires qui seront dorénavant encadrés par la nouvelle loi.

Les groupes communautaires sont des organismes sans but lucratif issus de besoins exprimés par des membres de la communauté locale. Les groupes communautaires dispensent des services directs à la population en plus de travailler à la promotion et à la défense des droits des usagers. L'enjeu principal auquel doit faire face le mouvement communautaire dans la dynamique partenariale est celui de son autonomie, autonomie définie en termes financiers mais aussi en termes de philosophie d'intervention.

La réforme Côté transforme aussi le mandat et le rôle des Conseils régionaux. Ils deviennent des Régies Régionales et sont intégrés dans la filière directe des services. La nouvelle loi demande à ces régies régionales d'être le maître d'oeuvre de la planification régionale des services. Toutefois, en fait de régionalisation, ce n'est que la planification qui est régionalisée. À la rigueur, nous pouvons considérer une certaine régionalisation de l'allocation des ressources financières. Il faut comprendre ici, c'est que le gouvernement du Québec définit des priorités nationales en terme de clientèle ou de problématique. Les services rendus à la population à l'intérieur de ces priorités nationales sont planifiés en région. Le point majeur dans la réforme de l'organisation des services de santé et des services sociaux est que les groupes communautaires sont appelés à travailler en partenariat avec les institutions du gouvernement. C'est là une modification importante dans les relations qu'entretient l'État québécois avec la communauté de son territoire si historiquement les relations entre le gouvernement québécois et le mouvement communautaire étaient conflictuelles, elles doivent maintenant se transformer. Mais cela est-il possible? Quels en sont les enjeux, les difficultés, les obstacles? Dans la prochaine partie nous démontrerons à l'aide d'un exemple que la présence de deux cultures organisationnelles différentes sera un obstacle à la réussite du partenariat. Nous démontrerons donc que la culture est une question centrale du partenariat.

Le partenariat entre les groupes communautaires et le gouvernement québécois se construit région par région autour de la planification des services. Le résultat de cette planification régionale des services effectuée en partenariat s'appelle un Plan Régional d'Organisation des Services (PROS). C'est dans cette période de planification, période intense de relations partenariales, que nous avons recueilli

les données empiriques de notre recherche auprès de groupes communautaires et d'établissements du réseau institutionnel.

Les établissements sont des organismes étatiques. Ils dispensent eux aussi des services directs à la clientèle et relevaient directement du ministère jusqu'à la réforme. Depuis celle-ci, ils doivent s'inscrire, au même titre que les groupes communautaires à l'intérieur du PROS. Alors que les groupes communautaires défendent leur identité et leur autonomie, l'enjeu principal auquel doivent faire face les établissements est celui du partage des responsabilités avec ces nouveaux partenaires que sont les groupes communautaires, mais aussi d'établir de nouvelles relations avec la Régie Régionale.

Partenariat/équité/reconnaissance

La définition du concept de partenariat par les groupes communautaires est importante puisque c'est à travers cette lunette qu'ils analyseront les actes de leurs partenaires et, par extension, leur relation avec eux.

Partenariat en terme d'*égalité*. L'égalité veut dire ici que les partenaires doivent avoir la même importance dans l'intervention auprès du client, que les groupes communautaires doivent être reconnus pour leur professionnalisme et la spécificité de leur travail. L'égalité est donc cette reconnaissance de leur identité et ne doit pas être comprise dans le sens de pouvoir ni de moyens financiers.

L'égalité en terme de reconnaissance de l'identité culturelle, se traduit donc toujours selon les groupes communautaires par des comportements reflétant le *respect*, la *considération* et enfin une attitude d'*écoute*.

Deux cultures différentes

Souvenons-nous que la culture est définie comme étant cet ensemble de codes, cette grammaire qui permet aux différents acteurs de se comprendre, qu'elle est façonnée par l'histoire et enfin que chaque acteur définit selon sa propre culture ce qui se fait ou ne se fait pas. Les données empiriques montrent que nous sommes bien en

présence de deux cultures fort différentes. En effet, il semble que l'État et les groupes communautaires ne partagent pas la même vision de la réalité, qu'ils ont des langages différents qui traduisent des valeurs différentes.

Ainsi, selon ce principe d'internalité de la culture, les gens du réseau institutionnel nous disent que les groupes communautaires ne connaissent pas les règles de l'administration publique et que conséquemment ils font des choses qui sont inacceptables.

D'autre part les groupes communautaires se définissent comme étant des groupes alternatifs pratiquant une psychiatrie alternative. Selon eux, le réseau institutionnel aurait une approche médicale et alors qu'ils auraient une approche sociale. Les établissements considéreraient leurs clients comme des numéros alors qu'eux axent leurs interventions sur une approche humaniste; les deux acteurs croient bel et bien que leur manière de faire est la seule possible! Voyons maintenant comment s'exerce effectivement cette philosophie alternative des groupes communautaires.

La philosophie d'intervention

En fait, nous pouvons constater la différence entre les groupes et les établissements sous trois aspects. Le premier aspect se situe dans la conception qu'ils ont du bénéficiaire des services. Dans les établissements on parle de "client" ou de "dossier". Dans les groupes on utilise le mot "personne" pour désigner quelqu'un qui bénéficie des services du groupe. L'utilisation du mot personne exprime l'importance que cette personne peut avoir dans les structures d'organisation du groupe ainsi que dans la relation qu'elle entretient avec la thérapeute appelée "l'aidante". Par l'utilisation du mot "personne", on veut aussi souligner l'importance qu'elle revêt dans sa propre guérison ainsi que du contrôle qu'elle doit exercer sur les soins prodigués ou proposés.

Le deuxième plan où l'on peut constater cette "alternative" des groupes est dans l'implication des usagers dans la gestion des groupes. En effet, dans les groupes communautaires, les personnes qui utilisent les services de l'organisme peuvent devenir des membres de l'assemblée générale et peuvent ainsi siéger sur le

conseil d'administration. Dans certains cas le conseil est contrôlé par les usagers puisqu'ils y sont majoritaires. La présence et ultimement le contrôle de l'organisme par les usagers en font une condition essentielle pour que le groupe devienne membre du Regroupement des Ressources Alternatives en Santé Mentale du Québec (RRASMQ). Au Saguenay—Lac-Saint-Jean, seuls les groupes membres du RRASMQ peuvent porter le nom de ressources alternatives. C'est pour cette raison que le PROS en santé mentale dans cette région fait état des "ressources alternatives et communautaires" en santé mentale; ceci pour distinguer les groupes membres du RRASMQ de ceux qui ne le sont pas.

Enfin, le dernier aspect de la philosophie alternative se retrouve dans l'atmosphère qui règne dans les groupes qui est différente de celle qui règne dans les établissements. Les groupes fonctionnent principalement dans des anciennes résidences privées, ce qui leur donne une longueur d'avance sur les établissements en ce qui concerne "l'ambiance familiale". Les groupes communautaires font des efforts certains pour que l'atmosphère qui règne dans leur organisation soit différente de celle qui règne dans les établissements. Les établissements, eux, doivent se conformer aux normes régissant les établissements publics. Par conséquent, l'atmosphère régnant dans un établissement relève plus de l'hôpital que de la résidence familiale.

Le langage

Selon les réponses obtenues lors de la cueillette de données, les groupes communautaires et les établissements n'ont pas le même langage, ils n'ont pas les mêmes mots pour désigner les mêmes choses. C'est en travaillant ensemble qu'ils ont établi un code commun. Celui-ci est assez particulier; chaque acteur garde sa propre façon de nommer les choses, avec des mots différents les partenaires réfèrent à un cadre conceptuel semblable.

Les différences de valeurs et de langage nous montrent qu'il y a effectivement deux cultures organisationnelles en présence dans le cas qui nous occupe. Nous verrons maintenant que ces différences peuvent faire obstacle lors d'une relation partenariale.

L'exemple des contrats de services

C'est dans la question des contrats de services que se sont cristallisées l'opposition et l'incompréhension. C'est dans la question des contrats de services que la différence linguistique, l'influence de l'histoire sur une culture, prennent toute leur importance.

Il est difficile de définir ce qu'est un contrat de service puisque c'est précisément autour de la définition de ce terme que tourne le conflit. Pour le Conseil Régional, le contrat de service n'était qu'une manière de contrôler l'utilisation des fonds publics, une manière de dire que les groupes communautaires ont une responsabilité dans l'utilisation des deniers publics.

De plus, historiquement parlant, les établissements du réseau public ont toujours passé des contrats de services pour du prêt de personnel ou pour attribuer des responsabilités précises à un organisme ou à un autre. Ainsi, le Centre des Services Sociaux, par contrat de service, "prête" des travailleurs sociaux à l'Hôpital psychiatrique régional. Le Centre des Services Sociaux est l'employeur du travailleur social qui fait cependant toute sa pratique à l'hôpital régional. Les contrats de services sont donc intégrés à la culture des établissements, c'est une chose qui se fait naturellement.

Enfin, il importe de mentionner que le Conseil Régional est convaincu que les termes du contrat de services devant le lier aux groupes communautaires n'ont jamais été définis, que les groupes communautaires y ont mis leur propre vision des choses, qu'ils ont projeté leurs craintes et qu'ils n'ont jamais eu la chance d'en discuter.

Il va sans dire que pour les groupes communautaires, l'expression "contrat de services" a une toute autre signification. Les contrats de services sont perçus comme des contrats de sous-traitance qui feraient des groupes communautaires de simples exécutants de la volonté du Conseil Régional. Souvenons-nous ici que les groupes communautaires définissent le partenariat en terme d'équité, de reconnaissance et d'autonomie.

Selon les groupes, ces contrats de services leur imposent un financement par programme, ce qui constitue pour eux un danger de morcellement. Les contrats de services sont aussi perçus par les groupes communautaires comme un frein à leur développement, un frein à la créativité, un frein à l'avant-gardisme dont les groupes ont toujours su faire preuve. De plus, ils seront propices à l'institutionnalisation des groupes. Ces groupes craignent le danger de perdre la possibilité d'avoir une approche thérapeutique novatrice, de perdre leur autonomie, de devenir d'autres établissements.

Devant ces différences d'interprétation autour du terme "contrat de services", il n'est pas étonnant de constater une certaine levée de boucliers. Les groupes communautaires sont allés se plaindre au ministère de la Santé et des Services Sociaux que le Conseil Régional menaçait leur autonomie en cherchant à élaborer ces contrats de service. Cette démarche vers Québec était, pour les groupes communautaires, la seule possible... À qui s'adresser sinon au ministère lorsque le problème concerne la plus haute instance régionale? Jusqu'à la question des PROS, les groupes communautaires transigeaient exclusivement avec le ministère, c'était une habitude de fonctionnement.

Pour le Conseil Régional c'était une autre histoire. Il n'y avait pas lieu de discréditer la démarche régionale pour une question qui était somme toute naturelle. Pour lui, l'action des groupes communautaires confirmait la rupture partenariale et fut ressentie comme une agression envers le Conseil Régional. Le Conseil Régional, nous dit un informateur, est construit pour faire face à toutes les crises, il réagira avec plus de force contre ce qu'il sent comme une agression. Les groupes communautaires auront donc, à partir de ce moment, une relation très conflictuelle avec leur principal partenaire.

L'affrontement entre les groupes et le Conseil Régional pourrait être déterminant dans l'influence que les groupes peuvent avoir sur la planification des services. En effet, avant l'affrontement, les groupes attiraient la sympathie et pouvaient ainsi espérer se tailler une place enviable dans l'organisation des services et ce, sans que cela ne nuise à leur autonomie. Suite à l'affrontement, les groupes ont perdu les alliés qu'ils avaient au sein du Conseil Régional mais

aussi au sein du groupe de partenaires représentant le milieu socio-économique.

Une autre analyse peut cependant être privilégiée. On demande aux groupes communautaires de s'intégrer à la culture institutionnelle, d'être dociles, de se laisser absorber. De ce fait on nie l'existence de l'autre puisque l'on nie son identité culturelle.

Les étapes du processus de planification peuvent aussi être un indicateur de la négation de l'identité culturelle des groupes communautaires. Les étapes du processus de planification ont été déterminées en premier lieu par les fonctionnaires du Conseil Régional et, en deuxième lieu, par le ministère de la Santé et des Services Sociaux. À aucun moment du processus de planification on prévoyait cette étape où les différents acteurs pouvaient se connaître et se reconnaître comme entité distincte. C'était là encore une conséquence de l'internalité de la culture et en même temps, la négation d'une culture organisationnelle qui pouvait apporter son expérience au développement des services en santé mentale au Québec.

Par notre exemple, nous avons donc démontré qu'il y avait bien deux cultures différentes qui s'affrontent dans le processus partenarial menant à l'organisation régionale des services en santé mentale. Les codes, le langage, les signifiés sont différents d'un acteur à l'autre: ils ont été façonnés par leur histoire propre, à un point tel que les deux acteurs sont convaincus qu'il n'existe qu'une seule façon valable de faire les choses, la sienne. Nous avons aussi démontré que ces différences culturelles ont une importance capitale dans la relation partenariale, et que la reconnaissance de l'identité culturelle de l'autre, cette équité pour ne pas dire égalité est une condition pour que cette relation de coopération-conflictuelle n'aboutisse pas à l'impasse.

Enfin, il importe de poser la question du poids des acteurs. En effet, l'État a un poids tel qu'il est difficile de penser qu'il n'y aura pas "d'impérialisme culturel" aux dépens des groupes dans cette lutte pour la nouvelle répartition du pouvoir au niveau régional.

RÉFÉRENCES

- BASSAND, Michel (1992) Développement local et processus identitaire, dans Gagnon Christiane et Klein Juan-Luis, (eds) *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR.
- BÉLANGER, Paul R., LÉVESQUE, Benoît (1988) Une forme mouvementée du social; le cas des CLSC, *Revue Internationale d'action communautaire*, no 20/60, 1988.
- DOMMERGUES, Pierre (1988) *La société de partenariat*, Paris, ed. Afnor-Anthropos.
- GAGNON, Christiane et KLEIN, Juan-Luis (1991) Le partenariat dans le développement local: tendances et perspectives de changement social, *Cahiers de Géographie du Québec*, volume 35, Numéro 95.
- KLEIN, Juan-Luis (1990) Le développement régional et l'espace local: vers un mode de régulation territorialisé?, *Revue internationale d'action communautaire* no 22/62.
- MANDON, Daniel (1990) *Culture et changement social; approche anthropologique.*, Lyon, Chronique sociale.
- SPRADLEY, J. et MANN, B. (1979) *Les bars, les femmes et la culture*, Paris, Presses universitaires de France.

**FROM STATE SOCIAL POLICY TO SOCIAL MARKET
ECONOMY: SOCIAL POLICY IN POLAND IN THE PERIOD
OF TRANSITION***

**Ewa LES
Institut de politique sociale
Université de Varsovie**

Since new political forces have entered the political arena in Poland in 1989, the formula of state social policy has been widely questioned as to its inefficiency, its use of state monopoly in meeting social needs and its role in generating inflation and economic crises. In the last ten years, particularly state social policy in Poland has failed to make an impact on such problems as a continually decreasing standard of living, a severe housing shortage and an increasing number of households falling below the poverty level. Following the world's tendencies to limit the role of the state in social policy and also in front of the results of economic crisis in Poland, trends to withdraw from the state social policy were straightened.

Consequently, the years 1989-1992 saw a trend towards the withdrawal of the central government from social welfare responsibilities. The state social policy is being gradually transformed into a pluralistic system of social welfare provision where, in addition to the State, local government and the private (voluntary) sector have important roles to play.

The central government sector financed and operated by the state directs the majority of social security programs while social services delivery is the joint responsibility of local governments, provincial and central state administrations.

* Les directeurs de cette publication remercient Emily Yri pour la révision linguistique de ce texte.

According to the latest legislation, the state monopoly in service delivery has been replaced by a more pluralistic system. Currently there are three major subsectors of service delivery: central government, local government and the private (voluntary) sector. It is assumed that these sectors should complement each other.

The new legislations (Voluntary Association Act of 1989, Local Government Act of 1990 and Social Assistance Act of 1990) have strengthened a process of "demonopolization" of social welfare provisions.

According to the Social Assistance Act, the state is responsible for financing basic costs of social benefits but, with the deficit of the central budget, it does not always fulfill its duties. "Money is paid to the clients unrhythmically and with delay. Some benefits are suspended. The sphere that suffers the most severe cuts is the one aiming at encouraging economic independence of the clients" (Les, Szatur-Jaworska, 1992).

The Act introduced the division into statutory and delegated tasks of local governments. However, in the period of transition, when the majority of local governments are economically weak, they are often reluctant to undertake social tasks stipulated by law.

As mentioned, local government has assumed shared responsibility with central and provincial state administrations for performing the social safety net programs.

According to the Social Assistance Act local government had been assigned with the following statutory functions:

1. provision of shelter, meals and clothes for the needy;
2. home-help services for the elderly, disabled, living alone;
3. coverage of health care expenditures for those who are not entitled to national health insurance;
4. provision of social work services (legal aid, counseling and psychological therapy);

5. financing the statutory tasks of social workers employed by social welfare centers.

The tasks listed above are of a compulsory character and local government is supposed to secure its own financial means to cover the expenditures related to statutory tasks.

According to the Social Assistance Act of 1990, the central government had delegated, among other, the following social tasks:

1. provision of permanent and supplementary benefits;
2. provision of periodical benefits;
3. loans and allowances support for gaining economic independence;
4. creation and maintenance of social welfare centers;
5. performance of other social safety net programs launched by central government.

The cost of social programs delegated to local governments by central authorities are covered by the central budget.

The mushrooming effect of the private (voluntary) sector in Poland in the last few years is evidence of the pent-up interest in public participation by Poland's citizenry. Currently, the sector comprised of charities, nongovernmental organizations (NGOs), churches, Solidarity citizens' committees and action groups, renders a variety of services beginning with in kind services, through services of a specific nature (such as those responding to cerebral palsy, mental disorders and retardation, gluten intolerance and the like) to activities like defense of social rights of the most vulnerable, economically and/or socially disadvantaged populations.

The non-profit sector is particularly active in the field of social welfare, rehabilitation services, special education and health care services. However, the growing expectations and pressures on these organizations to become key welfare providers, coupled with the lack of integrated knowledge and experience about the roles of the

voluntary organizations in human services, point to the need for developing new models of collaboration between the Polish state and the private (voluntary) sector. These new models of cooperation are desperately needed, as there is a danger that the burden of social welfare provision may be completely passed on to the voluntary organizations due to the emergence of a liberal ideology with its focus on the reduction of institutional involvement and the severe budgetary restrictions now facing the Polish government.

A good example of a starting partnership model between state agencies and the voluntary sector is an undertaking of the Warsaw Voivodship Center for Social Assistance and several notable Polish NGOs known by its Polish acronym, BORIS (CENTRE AU SERVICES DES INITIATIVES DANS LE DOMAINE DE L'AIDE SOCIALE). The Service Office for the Movement for Self-Help Organizations was established in May 1992 to service the municipality of Warsaw and the voivodship (province) by assisting in the cooperation of organizations active in the field of social assistance with bodies of government and local government administration. Currently, there are about 940 such NGOs (foundations, associations and self-help groups) in the Warsaw Voivodship that require various forms of support and assistance to improve their effectiveness. The types of support that BORIS will provide at this initial stage of the project include training, maintaining relevant data and reference information, organizing meetings to improve communication and coordination of activities among NGOs and with government and legal advisory services.

This trend towards decentralization and democratization on the one hand, and a reduction of state involvement on the other will strengthen this movement towards a more pluralistic system.

However, there are no clear plans to address the problem of how social welfare responsibilities will be reorganized among the central government, local government and the private (voluntary) sector. At the same time, there is an urgent need to set up such a plan as the dramatic economic and political changes over the past two years are severely testing society's ability to cope with such additional problems as a heretofore unknown phenomena of economic dislocation, increased stress on families, homelessness and

displacement of social status on a large scale. All these factors call for alternatives in economic strategies and social policies although, in the present political climate in Poland, pro-welfare ideology is hardly seen. Paradoxically, in the period of massive social problems, social welfare policies are gradually gravitating toward a residual model limited to the safety programs.

Conclusion

It has to be pointed out that the political and socio-economic transformations have contributed to a process of demonopolization and decentralization of social welfare policies through a recovery of local social policy and a redevelopment of private (voluntary) sector. On the other hand, however, the political changes of 1989 and the subsequent years also caused a decomposition of the hitherto existing social welfare policies and furthered disintegration of the social welfare system thus weakening its capacity to cope adequately with massive social problems.

L'AUTOGESTION DANS UNE RÉGION PÉRIPHÉRIQUE DE POLOGNE

Tadeusz POPLAWSKI
Institut des sciences sociales
Filiale Białystok
Université de Varsovie

Les facteurs déterminants de l'autogestion dans les petites villes du Nord-Est de la Pologne

La situation des autorités communales autonomes dans les petites villes de cette macro-région est déterminée par plusieurs facteurs principaux:

- le changement des élites du pouvoir a entraîné la paralysie des autorités locales, consécutive tant à la situation économique catastrophique qu'à l'instabilité du centre politique;
- les élections locales se sont déroulées sous le signe de la négation de la période antérieure, ou plutôt du discrédit des formes de gestion propres aux élites du passé et de toutes les formes de la vie sociale typique du "socialisme réel"; en revanche, il y a eu peu d'éléments constructifs, faisant partie d'un programme, et surtout peu de propositions concrètes concernant la manière de résoudre les problèmes sociaux les plus urgents;
- la grande confiance accordée par les habitants aux nouvelles autorités locales était liée aux aspirations, généralement élevées, qui avaient à leur source des besoins depuis longtemps non satisfaits et des projets irréalistes;
- les mécanismes bureaucratiques n'ont pas changé, et les effets désavantageux de leur influence sur la réalité (freinage des réformes, perte de temps, chaos, irrationalité, illégalité) sont même devenus plus sensibles;
- l'activité normalement calme des sociétés locales de province a tourné en apathie sociale, ce qui résulte de l'élimination des

- anciens leaders sociaux et de la commercialisation des activités, entraînant une pression renforcée sur les autorités locales et l'extension du domaine de leurs responsabilités;
- jusqu'à présent les nouveaux leaders sociaux n'ont pas eu, la possibilité de se confirmer; l'opinion publique les traite avec méfiance ou incrédulité, en comparant leurs intentions à leurs actions réelles et en jugeant avec sévérité leurs "fautes" véritables ou imaginées;
 - l'apathie sociale résulte aussi des difficultés de la vie quotidienne, dont l'essence est la recherche de ressources nouvelles pour entretenir la famille, ce qui n'apporte un développement de l'esprit d'initiative que chez certains membres de la collectivité; les formes et les stratégies de cette initiative sont plutôt anciennes et déjà claires - on observe même une intensification des voyages à l'étranger en vue du gain et qui, chose curieuse, ne servent pas une innovation sociale, mais ne font qu'augmenter le nombre des consommateurs individuels; le rôle du pouvoir en tant que facteur de stratification à l'égard de l'accessibilité à des biens a augmenté;
 - les divisions et les différences au sein des élites éveillent une méfiance, des disputes et, en fin de compte, une désintégration sociale qui est dangereuse surtout dans de petites communautés.

Ces facteurs énumérés déterminent directement ou indirectement les difficultés du fonctionnement des autorités autonomes dans les petites villes. Par là-même, ils empêchent la satisfaction des besoins des habitants, ainsi qu'une transformation sociale de grande envergure. Les objectifs révolutionnaires de la loi d'autogestion ont été vite réalisés: les autorités locales ont été renouvelées presque partout et, qui plus est, les élites d'influence, qui étaient la base sociale du recrutement du nouveau pouvoir, ont changé elles aussi. Les objectifs évolutifs, par contre, dont le plus important est la satisfaction des besoins des habitants, n'ont pas été réalisés on a même noté une régression dans bien des domaines de la vie sociale.

Deux modèles de la transformation sociale

L'orientation autogestionnaire a introduit des éléments nouveaux dans l'exercice du pouvoir au niveau des sociétés locales. De manière générale on peut dire qu'il y a deux types de situation où cette transformation s'est produite:

- 1) le renouvellement révolutionnaire de presque tous les conseillers municipaux, lié au blocage des possibilités de participation dans le nouveau pouvoir autogéré pour la vieille "*nomenklatura*" et les personnes associées aux anciennes élites du pouvoir;
- 2) un changement évolutif: après les élections municipales, les anciennes élites du pouvoir, ainsi que les élites d'influence, ont conservé une certaine position et elles agissaient toujours - quoique dans une mesure limitée - sur la manière de gérer les sociétés locales.

La première situation provoquait en général une désintégration/conflit au sein de la société locale, la seconde entraînait un changement de décor, qui devenait "solidarionono-démocratique", et s'accompagnait d'une continuation/stagnation.

Si l'on considère que la base sociale était limitée et les électeurs peu intéressés (donc peu influents), les deux stratégies indiquaient en fait une situation de choix dans des conditions d'incertitude. La preuve en est fournie par les résultats des recherches que nous avons menées sur un échantillon représentatif des habitants de sept petites villes dans la macro-région du Nord-Est de la Pologne.

Brève description des recherches et des villes examinées

Mes remarques sur la réalité sociale dans la Pologne locale (provinciale) se fondent sur des recherches empiriques concernant le fonctionnement de l'autogestion dans la région Nord-Est. Mes conclusions ne sont valables que dans une

mesure limitée*. La recherche portant sur "Les institutions et les formes de conscience dans la période du tournant" a été faite avec une méthode d'enquête d'un degré de standardisation relativement bas (c'est-à-dire avec prédominance de ce qu'on appelle les questions ouvertes). Les recherches dans la macro-région du Nord-Est de la Pologne concernaient les processus de transformation qui se sont produits dans les petites villes de 1 000 à 10 000 mille habitants. L'échantillon des habitants de trois petites villes, situées dans la voïvodie de Bialystok, comptait 223 enquêtés, dont 89 de Bransk, 74 de Suprasl et 60 de Suraz. Il s'agit d'un échantillon représentatif de population des adultes de ces localités.

Les villes en question présentent la diversité des situations sociales et même géographico-historiques, car Bransk est située loin du centre régional qu'est la ville de Bialystok, à la lisière de la voïvodie; Suraz, à 24 km de Bialystok, se trouve "à l'ombre" de la ville de Lapy, petite, mais industrialisée, alors que Suprasl est située dans le voisinage immédiat de Bialystok, mais elle a réussi à sauvegarder partiellement son autonomie de petite ville. Elles diffèrent par le nombre de leurs habitants: Bransk est habitée par à peu près 3,500 personnes, Suprasl - par 4,500, et Suraz par un peu plus de 1,000. Depuis la guerre, Bransk et Suprasl se sont développées bien mieux que Suraz. Cette dernière présente, en effet, l'exemple d'une petite ville en régression et son rôle dans les environs est comparable à celui de certains villages communaux. Ce dont les habitants qui s'en rendent compte, parce qu'ils comparent souvent Suraz au village de Turosn Koscielna, tandis que les habitants de Bransk rapprochent la situation de leur ville de celle de Ciechanowiec et les habitants de Suprasl se rapportent à la situation de la ville de Wasilkow. Le sentiment d'une dégradation dans la fonction de la ville influence, bien entendu, la façon de juger l'autogestion locale, ce qui, dans l'opinion des habitants de Suraz, se manifeste

* Les recherches dans la région Nord-Est de la Pologne ont été faites par un groupe de sociologues du Filial de l'Université de Varsovie: Barbara Cieslinska, Jaroslaw Danowski, Maciej Tefelski et Tadeusz Poplawski dans sept villes des voïvodies de Bialystok et de Lomza. Je présente ici les résultats de ces recherches dans les trois villes.

dans une attitude fréquemment critique envers les nouvelles autorités locales. Le rôle historique de Suraz, qui était dans le passé une des plus importantes villes de Podlasie, confronté à sa position actuelle, suscite une réaction ambivalente chez les habitants, qu'on pourrait comparer à celle d'un aristocrate appauvri qui n'aurait, pour se consoler, que le souvenir d'un bon blason de famille, puisque même le blason lui-même s'est déjà perdu quelque part. En revanche, Suprasl et Bransk, en tant que petits centres municipaux, ont quelques succès - chacun d'un type différent. Pour ce qui est de Suprasl, elle ne s'est pas laissée absorber par Bialystok ni se faire retirer de son rôle de villégiature, qu'elle jouait déjà avant la guerre. Habiter Suprasl ou avoir une résidence secondaire dans les environs de cette ville est un rêve de bien des habitants de Bialystok. Quant à Bransk, son développement résulte de sa localisation au centre d'une riche contrée paysanne, ce dont on a su tirer profit, et des investissements paysans dans cette ville. Bransk et Suraz ont un caractère agricole. La plupart des habitants de Suraz s'occupent de l'agriculture. Bransk et Suprasl ont un artisanat bien développé. Suprasl est célèbre dans les environs par ses menuisiers et par ses charpentiers. Les habitants de Suraz travaillent souvent à Lapy et ceux de Suprasl à Bialystok. Pareillement, les employés de la gestion de la municipalité de Suraz viennent souvent de Lapy et ceux de Suprasl de Bialystok. Dans le passé, ce phénomène, dans les deux villes, se produisait bien plus sensiblement, ce qui a trouvé son expression dans les opinions de plusieurs répondants de Suraz. "Les habitants de Suraz, dit l'un d'eux, sont tels qu'ils cajoleraient les étrangers, mais ils tiennent pour rien leurs compatriotes". Cet énoncé veut rendre compte de l'impossibilité de trouver, parmi les siens, des candidats au pouvoir exercé au nom des "compatriotes". La population de Bransk se caractérise par une grande migration périodique, surtout en Belgique et aux États-Unis, ce qui contribue à accroître la richesse des habitants. Les processus de migration se laissent observer aussi dans les autres villes, quoique à un moindre degré. Une autre caractéristique de la population de ces trois villes est le taux de migration légèrement positif dans les cas de Bransk et de Suprasl et négatif dans le cas de Suraz. Pour ce qui est des indices du développement culturel, ils sont décidément moins favorables pour Suraz que pour les

deux autres villes. Par exemple, on y est seulement en train de construire le réseau de conduite d'eau et de canalisation. On peut être choqué par le taux très bas de l'utilisation de l'énergie électrique par tête d'habitant. Les indices concernant l'équipement des maisons en chauffage électrique, téléphones, etc., sont également bas.

En résumé, toutes les villes examinées se caractérisent par un ensemble d'indices du développement culturel assez typique des régions à infrastructure industrielle relativement faible. L'enjeu principal des villes de ce genre est le changement de leur mode de développement, afin que leurs habitants puissent, dans leurs milieux locaux, satisfaire sans peine leurs besoins et leurs aspirations.

La régression spécifique pour cette région se traduit par une autarcie de certaines couches sociales, particulièrement dans le cas des paysans. Ce type d'économie s'oppose au développement, étant le contraire du libre marché et de la modernité. C'est une stratégie typique des familles (ménages) atomisées dans des conditions d'une extrême incertitude, c'est-à-dire d'une impossibilité économique, une stratégie qui ne vise que la survie. Une stratégie de ce genre, au niveau micro, est rendue nécessaire par la crise du niveau macro. Les manifestations de cette crise à l'échelle micro portent le danger d'un effondrement complet du développement culturel à quelque niveau que ce soit. Laissées à elles-mêmes par le centre, les sociétés locales, ne peuvent pas fonctionner normalement faute d'une stratégie régionale visant le dépassement de la crise.

L'autogestion dans la conscience des habitants des petites villes

La "désétatisation" de la sphère locale nous fait voir les nouvelles formes prises par l'autogestion et par le rapport des habitants aux autorités locales dans les conditions d'une transformation sociale concrète. Dans les petites villes d'une région périphérique, certains processus se laissent voir plus nettement qu'ailleurs. Les processus de transformation se déroulent ici bien plus lentement et souvent, leur direction ne correspond pas aux aspirations des

communautés. Les processus visibles d'une dégradation culturelle sont souvent provoqués, par l'absence de nouvelles formes fonctionnelles de l'ordre social. Un grand courant de revendication historique dans la conscience sociale a trouvé les esprits humains prêts à l'accueillir. La revendication s'est produite très rapidement. Sa dimension nationale a été acceptée, parce qu'elle existait déjà avant, sous ses formes défectueuses dans la sphère officielle et, sous ses formes authentiques, dans la sphère familiale et voisino-sociale. C'est pourquoi ce n'est pas cette dimension-là qui nous intéressera en premier lieu. La sociologie en tant que science des rapports sociaux dans les sociétés industrielles doit révéler les dilemmes propres à une phase donnée du développement de ces sociétés. L'autogestion locale est une super structure démocratique de la société industrielle. Ce n'est pas par hasard qu'elle apparaît dans les phases ultérieures du développement des sociétés de ce type, au moment où le développement économique trouve son prolongement dans la société sous la forme de la satisfaction des besoins sociaux au niveau régional.

Il faut insister sur le fait que la défaite culturelle sans précédent que vivent actuellement les sociétés de l'Europe de l'Est constitue le fondement du drame de l'autogestion locale. La régression culturelle rend évidente l'échec de la démocratie locale, c'est-à-dire d'une autogestion inefficace égarée et incapable de satisfaire les besoins sociaux; peut-être dans d'autres régions du pays, où ce sous-développement n'a pas laissé une empreinte aussi sensible que dans la région Nord-Est, les autorités locales notent-elles de plus grands succès dans la satisfaction des besoins des sociétés locales. Il faudrait examiner ce point dans le cadre d'une recherche représentative, concernant tout le pays, ou bien dans le cadre d'une coopération des sociologues et des politicologues de toute la Pologne, et organiser un séminaire consacré sur l'échange des expériences régionales et des recherches sur l'autogestion locale. Voilà une proposition pour le futur proche, avant que les problèmes ne prennent des dimensions difficiles à contrôler. On peut encore espérer un assainissement du pouvoir local.

Dans les recherches présentées ci-dessous, on a voulu savoir si les enquêtés "sont contents de l'activité de leurs autorités locales au cours de la dernière année". Les habitants de Suprasl, de Suraz et de Bransk ont répondu à cette question de la façon suivante: oui - 27%, non - 58%, je ne sais pas - 15%. Les réponses positives sont peu concrètes; la plupart déclarent qu'ils sont contents car il y a quelque chose qui va mieux (21% parmi 27%, ce qui en constitue 76%). La plupart des réponses négatives se terminent par le constat "non, rien n'a changé, il n'y a pas de différence entre les anciennes autorités et les nouvelles" (42%). Le reste des enquêtés, presque 17%, donnent trois raisons principales de leur mécontentement: absence de nouveaux investissements, faillite des établissements locaux, intérêt personnel des conseillers. Quelques répondants indiquent d'autres raisons: le manque d'argent et le petit nombre d'employés ou de facteurs ayant trait aux conditions objectives. On peut risquer le constat que l'instauration des autorités locales, élues dans les élections libres, n'a pas amélioré, en général, la situation dans les petites villes. Les symptômes de la crise se font vivement sentir, en provoquant surtout des perturbations sur le marché local du travail. Fait intéressant, l'attitude des enquêtés ne varie pas sensiblement selon le degré d'éducation; la seule différence assez considérable concerne la fréquence du constat que rien n'a changé pour mieux: (62,5% des répondants ayant une éducation générale secondaire et 31% des répondants avec une éducation supérieure). Je crois pourtant que ces différences sont peu importantes, ce qu'on pourra vérifier bientôt sur l'échantillon plus large.

Les répondants se rendent parfaitement compte qui devrait gouverner dans leur ville. Presque tous indiquent le conseil municipal (65% des réponses) et le maire (29%). La réalité est un peu différente, car, à les croire, c'est surtout le maire qui a le pouvoir (47% des réponses) et seulement en second lieu le conseil municipal (26%). Dans le contexte de la petite ville, on ne peut pas être surpris par la bonne position du clergé (12% des réponses). Ces résultats laissent voir que la situation dans les petites villes s'est déjà stabilisée. Très rarement les habitants indiquent deux forces ou deux côtés de la révolution qui s'est produite à l'échelon local (seulement 4 répondants indiquent

l'ancienne *nomenklatura* et 12 - les Comités Civiques de Solidarité; selon un nombre à peu près égal, la ville serait gouvernée par les employés, la bureaucratie communale). La position du maire devient donc un maillon très important du pouvoir. Dans de nombreuses villes, il est assez indépendant dans ses actions à l'égard des conseils, en réalisant leurs résolutions. L'intelligentsia (médecins, enseignants) se rend mieux compte de l'influence de l'Église, ou plutôt de l'institution du curé, sur le fonctionnement des villes. Dans ce groupe de profession, le nombre des réponses indiquant le pouvoir de l'Église dans la ville est peu inférieur au nombre de celles qui indiquent le pouvoir du conseil municipal (41% - le maire, 33% - le conseil, 17% - l'Église). Au fond, il n'y a que ces groupes de personnes mieux éduquées qui manifestent une attitude critique envers l'engagement de l'Église dans les questions politiques au sens large du terme. Parmi les autres groupes sociaux, cette attitude semble être manifestée par les agriculteurs. Ces réactions dépendent largement de l'attitude et des actions du curé lui-même en tant que représentant de l'Église, parce qu'un certain engagement de sa part peut aider la réalisation de beaucoup de précieuses initiatives locales, puisque l'autorité du curé est très considérable. Je crois que ce phénomène est beaucoup plus complexe et multidimensionnel qu'on ne le pense couramment et qu'il demande à être analysé plus à fond. Il faut, en particulier, tenir compte de la division de la hiérarchie ecclésiastique en différents niveaux, de la paroisse jusqu'aux diocèses et archidiocèses.

Les changements dans la structure sociale des villes sont énormes. On voit apparaître un grand nombre de chômeurs (25%), ce qui est lié directement à l'élimination de l'essentiel de ce qu'on appelait la *nomenklatura*, composé de directeurs et de présidents des établissements locaux de l'État ou des coopératives, et au déclin de ces dernières.

La possibilité d'exercer une influence sur le pouvoir local n'a pas sensiblement augmenté. La grande majorité des habitants déclarent qu'ils n'ont aucune influence sur l'exercice du pouvoir dans leur ville, de même qu'ils n'en ont pas eue dans le passé (64%). Il se trouve que même les élections libres n'ont pas

renforcé le sentiment que le pouvoir peut réellement dépendre des habitants. C'est peut-être parce qu'on savait depuis longtemps qui (et pourquoi) gagnerait dans ces élections et parce que la division idéologique des électeurs n'a pas laissé se manifester leurs attitudes véritables, donc différenciées. Un nombre égal de répondants déclare un accroissement et une diminution de leur influence sur le pouvoir et sur ce point, les avis ne varient pas, selon le degré d'éducation. Un sentiment d'aliénation à l'égard des autorités locales se manifeste souvent comme le sentiment d'une impossibilité d'influencer le pouvoir de la manière directe ou, du moins, indirecte. Il paraît pourtant que les habitants des petites villes exercent quelque influence sur l'exercice du pouvoir, bien qu'ils se dérobent, consciemment, à toute obligation qui résulterait de leur participation aux activités en faveur de leur propre ville. De plus, les représentants des autorités locales - de même que bien d'autres membres de cette petite société - sont sensibles à l'opinion publique locale et ils doivent craindre ses jugements négatifs.

Une analyse plus poussée de ce problème laisse voir de très curieuses relations. À la question "Quels groupes sociaux tirent le plus grand profit des décisions qu'on prend (dans le conseil)?"...les répondants des petites villes de la voïvodie de Bialystok répondent que c'est la bureaucratie communale (21,5% des réponses). Les autres groupes qu'on mentionne ne sont pas identifiés d'une manière aussi nette. Il s'agit des groupes de gens riches et des débrouillards ou des rusés (environ 10% pour chaque groupe). L'échantillon relativement modeste n'autorise pas à parler, dans ce dernier cas, d'une relation importante. Le fait d'indiquer la bureaucratie locale révèle aussi le rôle du pouvoir et du "poste" comme décidant toujours du partage des bénéfices. Cela confirme l'hypothèse avancée plus haut, selon laquelle le mode culturel dominant de l'exercice du pouvoir, dans les conditions d'un sous-développement du domaine économique et d'une démocratie défectueuse, est celui d'une stratégie à court terme (comme a dit l'un des répondants: "jouir de ce qu'on peut et fuir", et, ajoutons-le, tirer des bénéfices surtout pour sa famille). Notons que le contrôle moral du pouvoir est peu efficace même au niveau de petits milieux sociaux dans la communauté locale. Les divisions se font souvent non seulement

entre l'ancienne nomenclature et les autorités nouvelles, mais selon les axes déterminés par les rapports de famille et les relations d'obligation/d'échange. L'analyse d'autres résultats, concernant encore quelques villes, permettra sans doute d'obtenir des informations plus certaines sur la hiérarchie des groupes selon les profits qu'ils en tirent, et on peut s'attendre à la mise en relief de la position des riches ainsi que de celle des individus moralement suspects, qui fonctionnent dans la conscience de la société locale comme débrouillards et rusés. Cette catégorie a été souvent mentionnée par les ouvriers dans toute sorte de recherches menées au temps de la PRL (République Populaire Polonaise).

La transformation du régime économique engendre beaucoup de problèmes nouveaux. Dans les petites villes, l'un des problèmes principaux est le chômage. Deux tiers des répondants sont d'avis que le chômage est une des questions fondamentales dans leur ville. Peu de personnes pensent que c'est un problème insoluble au niveau local, c'est-à-dire qu'il demande des régulations centrales. Selon un nombre un peu plus élevé d'enquêtes (17%), le chômage concerne peu de gens. Presque un tiers des répondants constatent qu'il a douloureusement touché le répondant lui-même ou quelqu'un de sa famille (28% de l'ensemble, dont 33% dans le groupe des femmes, c'est donc l'avis de 33 femmes sur 110 et de 26 hommes sur 106; cinq personnes n'ont pas dit leur sexe). Toute l'ambiguïté de l'attitude vis-à-vis du chômage se manifeste dans le fait que 73% des enquêtés approuvent l'opinion radicale: "si l'on faisait travailler les chômeurs par exemple sur l'arrangement de la ville, il en resterait très peu". L'approbation de cet avis est sans rapport avec l'éducation des répondants. Plus de la moitié, toujours indépendamment du degré d'éducation, trouve utile de "vérifier qui prend l'allocation". Ce dernier énoncé est difficile à réaliser. La preuve en serait l'exemple du Québec, où l'on a engagé des cadres pour vérifier les chômeurs et où il s'est avéré que le prix de cette opération était peu inférieure aux économies obtenues par la réduction du nombre des allocations. Ce qui est indubitable, par contre, c'est l'approbation, dans l'opinion publique, d'une large utilisation des chômeurs pour des travaux en faveur de la ville ou des environs, même si l'on devait mieux les payer.

L'intérêt envers une vérification est étroitement lié à celui de la recherche d'un salaire plus important pour les chômeurs qui entreprendraient un travail pour le bien des environs du territoire. L'efficacité de l'autogestion dépendra bientôt de sa capacité à développer, à l'échelle locale, les moyens de remédier à l'accroissement du chômage et à résoudre les problèmes sociaux nés de ces circonstances (l'aggravement des pathologies, de l'alcoolisme, même des problèmes consécutifs à la perte, par les hommes, de l'autorité dans leurs familles, une autorité qui résulte de leur rôle économique dans le ménage, etc.).

Pour résoudre le problème du chômage, les répondants voient deux possibilités principales. Ou bien on retourne au système antérieur ou à son équivalent (selon un grand pourcentage des répondants: "il faut leur donner un travail, comme c'était avant"), ou bien augmenter le nombre des départs à l'étranger (un tiers des répondants croit que les habitants de leurs villes migreront plus fréquemment que par le passé; selon la moitié, les départs seront tout aussi fréquents, et il faut noter la très grande intensité des processus de migration périodique - de plusieurs années - dans la plupart des villes de la macro-région Nord-Est).

L'analyse de certains résultats des recherches empiriques sur les petites villes, menée sur l'échantillon représentatif des habitants (il s'agit d'un échantillon des familles qui habitent chacune des villes), révèle certaines tendances dans la conscience sociale des membres des communautés locales, à propos des sphères les plus névralgiques: celle des autorités locales, celle du travail/chômage et celle des processus sociaux (migration).

Conclusion: Le rôle des autorités locales

La sphère du pouvoir exerce une influence décisive sur le fonctionnement des sociétés locales, ce n'est pas par hasard qu'il en est ainsi. J'ai relevé plusieurs facteurs principaux de cet état de chose. Il sera utile de les énumérer brièvement avant de passer à une analyse plus approfondie de la conscience sociale des habitants.

- 1) Ainsi il existe deux modes du fonctionnement des autorités locales dans les conditions d'une transformation de système:
 - une continuité sur un fond de rupture déclarative et idéologique; le changement s'est opéré par la cooptation des hommes nouveaux à l'appareil du pouvoir, sans que l'appareil bureaucratique lui-même change, ou par des corrections purement cosmétiques dans les mécanismes de son fonctionnement, les déclarations idéologiques libérales et catholiques s'étant substituées à l'idéologie socialiste;
 - une rupture/révolution: un renouvellement complet du pouvoir local, un changement idéologique, politique et institutionnel, ce qui aggrave le conflit des valeurs et des attitudes et ce qui entraîne inévitablement au sein d'une société locale un antagonisme/conflit, entre les anciennes et les nouvelles équipes au pouvoir.
- 2) En cherchant à stimuler le développement des sociétés locales, on les a privées d'abord de subventions de l'État et on leur a confié, en revanche, la gestion libre de la propriété communale, qui devrait être la base financière de la satisfaction des besoins individuels et collectifs des habitants. Il s'est avéré bientôt que cette base financière locale était insuffisante et que les ressources dues à la propriété communale étaient pratiquement infimes. Après une brève période d'enthousiasme pour l'idée "d'autonomie financière", les communes ont commencé à revendiquer des subventions de l'État. Sous la poussée de ces revendications, il s'est produit un phénomène inattendu dans le modèle de la décentralisation, à savoir la reconduction du rôle économique et politique de l'État central dans le fonctionnement de la société locale.
- 3) L'opposition entre l'ancien et le nouveau n'a pas ébranlé la machine bureaucratique; en revanche, elle a éliminé le groupe des directeurs des établissements d'État, un groupe autrefois très influent, surtout au niveau des petites villes, et a apporté la liquidation de ces établissements eux-mêmes. Ce processus s'est accentué sous le gouvernement du premier

ministre, J.K. Bielecki, en prenant des dimensions catastrophiques.

- 4) Au niveau des petites sociétés locales, la puissance latente de l'Église, d'ordre moral et économique, est devenue une force politique manifeste.
- 5) Il s'est produit un changement chez les élites d'influence: l'appareil étatico-autogestionnel (qui a remplacé, du moins partiellement, l'ancienne nomenclature) est lié à l'unique classe dominante au point de vue économique: la jeune classe de la bourgeoisie commerciale et l'ancienne classe de la petite-bourgeoisie traditionnelle, appelée autrefois l'initiative privée (artisans, jardiniers, propriétaires de petites entreprises familiales, etc.).
- 6) Les divisions internes au sein du pouvoir sont, souvent un résidu de l'ancien régime en même temps que le reflet d'une compétition des groupes de famille (compérage), surtout dans les petites communautés.
- 7) On voit se confirmer une règle générale qui dit que la vie sociale ne souffre pas de vide et que toutes les lacunes du nouveau système social sont vite remplies par des phénomènes souvent non désirables et défavorables. Ne mentionnons que le chômage, une régression économique, un chaos politique, un mécontentement social, une pathologie du pouvoir local, une aliénation prolongée du citoyen ou une inertie sociale, etc.
- 8) Les migrations à l'étranger apparaissent comme des stratégies de la vie quotidienne des habitants de la macro-région. Les faiblesses de la Pologne du temps du "socialisme réel" se maintiennent même après un changement de système, c'est-à-dire au temps de la démocratie locale déclarée. Une déclaration et une idée ne peuvent pas remplacer l'action des forces sociales réelles, surtout dans une situation où les élites se tiennent toujours à distance (restent dans l'état d'une émigration intérieure), se demandent s'il vaut la peine de participer activement à la formation de la réalité nouvelle. Les

doutes de ce type sont parfois exprimés d'une autre manière pertinente, à savoir: à quel prix est-il sensé de s'engager à construire la réalité nouvelle et sur quels fondements juridiques et moraux? La réponse à cette question se cache souvent derrière les symptômes d'une paupérisation frappante des élites, c'est-à-dire de l'intelligentsia provinciale. La question "faut-il attendre et, si oui - attendre quoi?" devient le fondement des actions ou de l'abstention des acteurs sociaux sur la scène des petites et des moyennes villes situées loin des voies principales, suivies par les grandes et bruyantes métropoles de la Pologne d'aujourd'hui. Dans les petites localités, le slogan du "retour en Europe" signifie le départ "pour les Saxons" afin de survivre, puisqu'on ne trouve pas de travail sur place. C'est pourquoi les bus qui partent de Siemiatycze ou de Ciechanowiec pour Bruxelles sont bondés. C'est pourquoi on peut rencontrer souvent des habitants de Monki, Lomza, Grajewo ou Zambrow aux États-Unis ou au Canada. Cette "suspension" entre deux mondes si différents détermine, d'une part, l'accroissement du bien-être des familles qui partent périodiquement à l'étranger (des maisons luxueuses, des voitures neuves de marque occidentale, l'équipement somptueux des appartements, des vêtements chers, etc.) et, indirectement, un enrichissement des villes où elles habitent (l'aménagement du terrain, des maisons). D'autre part, elle entraîne de nombreuses pathologies. L'interpénétration et l'interférence des deux mondes frustrant les individus atteints par la nécessité/l'obligation de mener une "double vie" au sens précis du terme. Ce qui laisse songeur, c'est le fait que le séjour à l'étranger apporte très peu d'innovations dans la ville et, sous certains égards, il s'avère même anti-innovateur, parce qu'il ne fait que pétrifier le système du gaspillage, transvestissant la structure sociale, enrichissant des individus. Autrement dit, l'afflux d'argent est soumis à la règle du jeu spécifique, propre au système fermé, fondé sur des valeurs qui ne sont précieuses et compréhensibles que pour les acteurs sociaux fonctionnant dans le cadre des barrières qui le séparent du monde. Cette espèce de fermeture du système des rapports sociaux fait que la structure sociale devient incompatible avec celle des systèmes ouverts, en empêchant la diffusion des innovations.

Tant qu'un système fermé de ce type offre des possibilités d'agir, son acceptation/justification fournit les marques d'une identité, en créant même une sorte de niche culturelle. Elle donne un sentiment de sécurité à ses acteurs, ainsi que celui de l'originalité de leurs stratégies vitales. C'est pourquoi il est difficile de transférer sur le terrain de la Pologne, et surtout de la province polonaise, d'autres valeurs et d'autres modèles. Ils sont "filtrés", en effet, par le système très vigilant du contrôle social et de l'opinion publique locale. Faut-il préciser que ce système est fort d'une force qui résulte de l'alliance sociale entre l'acceptation superficielle des valeurs catholiques et l'acceptation profonde du rôle de la famille comme "système des systèmes"? La spécificité du catholicisme polonais et de la famille polonaise impose des limites à l'individualisme, en fondant le particulier et l'individuel dans le général et le collectif.

DÉCENTRALISATION ET DÉMOCRATISATION AU CHILI¹

Juan-Luis KLEIN
Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi

Le Chili est de retour dans le giron démocratique, renouant ainsi avec une tradition vieille et ancrée, interrompue en 1973 par la junte militaire présidée par le général Augusto Pinochet. Aujourd'hui, depuis mars 1990, le pays est dirigé par un gouvernement élu, dont la principale mission consiste à assurer la transition vers la démocratie. Cette transition comporte plusieurs réformes politiques. Nous en analyserons une: la décentralisation du gouvernement et de l'administration des régions.

Nous nous consacrerons à l'analyse, sommaire il va sans dire, du processus dans lequel s'insère cette réforme et nous décrirons certaines de ses caractéristiques. Nous procéderons en trois étapes. D'abord, nous rappellerons le contexte économique, social et surtout politique dans lequel s'insère la démocratisation du pays. Ensuite, nous nous référerons à la problématique globale de la décentralisation. Et pour terminer, nous ferons ressortir les principaux éléments d'un projet de loi qui modifie la gestion régionale du pays. L'analyse de ce projet de loi est abordée à titre d'étude de cas, dans la mesure où il montre plusieurs aspects de la conception que le nouveau gouvernement chilien a de la décentralisation. Cette démarche nous permettra de conclure sur une réforme qui déborde largement les cadres purement

1. Les informations contenues dans ce texte ont été recueillies à l'occasion d'une mission de recherche financée par l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), en juillet 1992. Cette mission a permis un court séjour de l'auteur à la Faculté latinoaméricaine des sciences sociales du Chili (FLACSO). Certaines de nos réflexions ont été inspirées par des séances de travail réalisées avec des collègues de la section d'études locales et régionales de cette faculté, que nous tenons à remercier.

administratifs et qui peut avoir des conséquences majeures sur le modèle de démocratie qui s'implante dans le pays.

Ce modèle de démocratie est en formulation et traduit une nouvelle donne politique. Rappelons que la dictature a tenu un référendum qui devait lui permettre de légaliser la perpétuation du gouvernement du général Pinochet. Mais, contrairement à ses attentes, le peuple lui a répondu non, la contraignant à convoquer des élections. Celles-ci ont eu lieu en décembre 1991. Ces élections ont permis la constitution d'une large coalition dite de concertation pour la démocratie, à laquelle se sont joints progressivement les divers courants en lutte contre la dictature. L'axe de cette coalition est l'entente entre démocrates-chrétiens et socialistes. Ces deux courants, jadis opposés, constituent la base du gouvernement dont Patricio Aylwin assume la présidence depuis le 11 mars 1991.

Ceci constitue un réagencement majeur des forces politiques au Chili qui traditionnellement s'étaient réparties en trois secteurs: la droite, le centre et la gauche. Aujourd'hui le centre et une partie importante de la gauche convergent dans une union qui semble plus stable qu'une simple alliance électoraliste. Il n'est donc pas étonnant qu'une telle convergence inspire la recherche de modèles sociaux innovateurs mais modérés, rénovateurs de la démocratie².

Les contraintes économiques de la transition politique

Le Chili est à nouveau dans les premières pages de l'actualité, mais pour des raisons différentes d'autrefois. Nous nous souvenons certainement des 1000 jours de socialisme démocratique d'Allende et du coup d'État dirigé par Pinochet qui, en 1973, y mit fin dans le sang. Dès lors, le Chili a retenu l'attention mondiale à cause des atrocités perpétrées sous la dictature. Allende mort au palais de La Moneda, le stade national converti en camp de concentration, assassinats, tortures et disparus, les exilés politiques, la terreur, voilà quelques uns des symboles évocateurs des dix-sept ans du régime militaire.

2. À titre d'exemple d'une réflexion sur la recherche d'un modèle social inspiré des traditions socialistes et chrétiennes, voir Viera-Gallo (1989).

Le récent retour du Chili à la démocratie nous montre cependant un autre aspect du pays, qui attire maintenant davantage l'attention publique: l'économie du Chili correspond à ce que les experts de l'analyse macro-économique désignent comme une réussite, voire comme un miracle. Les indicateurs traditionnels le montrent: un PNB qui croît de 6% en moyenne depuis 1985, un taux d'inflation stable et faible (sous 20% par année)³, un faible taux de chômage (5 à 6% par année selon les chiffres officiels), une augmentation considérable de l'investissement étranger et des exportations, une hausse significative des niveaux de consommation interne, etc. Voilà les signes d'une croissance économique évidente et indéniable. Le Chili étonne maintenant par sa performance économique.

Or, ce miracle a des explications. Dans un article récent, l'économiste P. Meller, directeur de l'institut CIEPLAN, rappelait qu'aucun pays de l'hémisphère n'est allé aussi loin que le Chili dans l'implantation des réformes recommandées par le Banque mondiale et le Fonds monétaire international (*Le Devoir*, 27 octobre 1992, A-12). Et on sait que les directives de ces institutions visent, pour l'essentiel, des mesures d'ajustement impliquant le retrait de l'État de la régulation économique. Grâce à cette performance, le Chili a été caractérisé comme "laboratoire d'économie du libéralisme"⁴.

Rappelons que l'application de ces mesures par le gouvernement militaire se résumait à l'élimination de toute contrainte à la liberté du capital et à la limitation systématique de la liberté des citoyens et des travailleurs. Cette politique s'est exprimée, d'une part, par la privatisation des entreprises publiques, la privatisation et la municipalisation de la dispensation des services essentiels (santé et

3. Faible en comparaison avec le reste de l'Amérique latine qui subit les effets de la crise d'une façon plus intense qu'ailleurs. Le Brésil et l'Argentine constituent les meilleures illustrations d'une situation de perte de contrôle de l'inflation. En 1990, le Brésil avait un taux d'inflation annuel de 2938% . Celui de l'Argentine en 1989 était de 3079%. Pour une analyse de cette situation, voir Arellano (1990).

4. Voir *ATLASECO de poche 1991/1992*, Paris, Éditions du Sériail, p. 195.

éducation, par exemple), l'élimination des barrières tarifaires⁵ et, d'autre part, par la persécution des dirigeants syndicaux, par des contraintes à l'activité politique et par des atteintes sérieuses et systématiques aux droits de la personne⁶.

Ainsi, la croissance économique s'est accompagnée de la remise en question systématique des droits sociaux, dans un contexte de dualisation du marché du travail et de marginalisation d'un pourcentage important de la société (Espinoza, Rodriguez, Rosenfeld, 1986, p.129). Voilà qui explique le fait que malgré la performance économique, le régime militaire de Pinochet ait dû céder le pouvoir aux civils et accepter le processus de transition vers la démocratie. L'économie va bien, disait l'homme de la rue, mais pas les gens...!⁷

La transition vers la démocratie s'insère dans ce cadre, qui est certes limitatif, mais qui oblige les forces politiques concernées à faire preuve d'imagination. Comme nous l'avons dit ci-dessus, les élections réalisées en décembre 1989 ont porté au gouvernement une coalition de centre-gauche, intégrée essentiellement par deux courants politiques: la démocratie-chrétienne et le socialisme. Jadis, avec des intensités et à des finalités différentes, ces deux courants favorisaient l'État-providence, la promotion étatique de l'économie nationale et le protectionnisme. Mais pour des raisons de tout ordre⁸, le gouvernement qu'ils dirigent n'a pas tranché de façon radicale avec la politique économique du régime militaire et

5. Sur l'application du modèle néolibéral et ses effets, voir Martner (1988). Sur une analyse minutieuse des effets de l'application de ce modèle sur la concentration de la richesse, voir Dahse (1979).

6. Sur les atteintes aux droits de la personne au Chili sous le régime de Pinochet, voir Verdugo (1989) et Carvallo Castro et al. (1989).

7. Phrase qui m'a été souvent signifiée lors d'une visite antérieure à Santiago réalisée au mois de mars 1990, au moment même du transfert de pouvoir.

8. Parmi lesquelles il faut compter les contraintes laissées par le gouvernement militaire. N'oublions pas que le général Pinochet demeure le chef de l'État major de l'armée, qu'une partie significative de la chambre haute, le sénat, a été nommée par l'ancien gouvernement, et que la constitution du pays, adoptée en 1980 par le régime antérieur est toujours en vigueur et est extrêmement difficile à modifier compte tenu de la composition du parlement.

applique, pour l'essentiel, les principes économiques néolibéraux du gouvernement antérieur. Par contre il a radicalement modifié le style de gestion du social.

Au plan politique, la base du gouvernement de la concertation pour la démocratie s'affirme et s'élargit. Le Chili a tenu des élections municipales en juin 1992. Ces élections ont confirmé l'appui populaire dont jouit le gouvernement. La crainte d'un retour à la dictature y est sans doute pour beaucoup. La priorité accordée aux droits humains et à l'éclaircissement des crimes du régime antérieur a aussi contribué à modérer les revendications sociales⁹. Néanmoins, les pressions demandant des solutions économiques pour les secteurs sociaux en difficulté et pour les couches marginalisées sont fortes. Le gouvernement se voit donc forcé de chercher un modèle de société permettant une qualité de vie des citoyens supérieure à celle permise par le modèle néolibéral, mais il est obligé de le faire en dehors de la tradition social-démocrate, si fortement ancrée au Chili jusqu'au coup d'État de 1973.

Les bases sociales de la revendication décentralisatrice

En effet, avant ce coup d'État, le Chili se caractérisait par une extrême politisation de la société civile. Les rapports entre les citoyens et l'État étaient médiatisés, à tous les niveaux et à toutes les échelles, par les partis politiques. Il en résultait une gestion politique verticale et centralisée. Aujourd'hui, à l'heure du retour à la démocratie, cette politisation, sans disparaître, prend d'autres formes. L'émergence de revendications jadis peu généralisées, formulées par exemple par le mouvement féministe, les autochtones, les régions, les quartiers, illustrent une nouvelle forme de pression politique. Ces revendications demandent pour l'essentiel une démocratie axée sur l'autonomie et la décentralisation. Et cette pression semble si forte que, comme le relève S. Boisier (1990, p.15), la décentralisation devient une

9. Le gouvernement a instauré une commission d'enquête indépendante dont le rôle était de faire la lumière sur les crimes de la dictature. Voir le rapport officiel de la "Comisión nacional verdad y reconciliación" (1991).

question incontournable pour l'ensemble du spectre politique du pays.

Ceci pose un problème théorique important. Plusieurs auteurs ont montré que la planification et le développement des régions constituent des aspects d'une dynamique beaucoup plus large. Les stratégies de développement régional ne sont pas neutres: elles s'insèrent dans la régulation globale d'un pays (Coraggio, 1982; De Mattos, 1982). Les réformes administratives décentralisatrices n'échappent pas à ces contraintes et peuvent conduire à plusieurs fins. Elles peuvent s'insérer dans une démarche progressiste, bénéfique pour les couches sociales les plus démunies, tout comme elles peuvent constituer un aspect de la privatisation du développement dans le sens des politiques néolibérales (Slater, 1989). Et le Chili en est un bon exemple. La dictature de Pinochet, tout en concentrant le pouvoir et en adoptant des politiques néolibérales directement inspirées de l'économiste Milton Friedman, a procédé à un important processus de décentralisation et de municipalisation de services tels l'éducation et la santé afin de diminuer au maximum la présence de l'État dans les programmes sociaux (Pozo, 1987).

Cependant, le processus de consolidation de la démocratie peut difficilement se dérouler dans un contexte de centralisation exacerbée. La revendication d'autonomie et la demande de décentralisation constituent des phases obligées de ce processus, et ceci n'est pas unique au Chili. Les cas de l'Espagne (Solé Tura, 1985) et du Nicaragua (Klein, 1986; Massey, 1987), pour ne citer que des exemples récents, montrent que toute société qui amorce un processus de démocratisation est confrontée au besoin de décentraliser les structures d'administration territoriale, à cause, en partie, de la pression populaire. Et au Chili, aussi bien dans les quartiers populaires que dans les régions, la revendication décentralisatrice est ancrée dans la lutte antidictatoriale des mouvements sociaux qui, tout en résistant au régime militaire, créaient des espaces locaux de pouvoir populaire (Valdes, 1987). La lutte antidictatoriale avait acquis une connotation territoriale très marquée, surtout en milieu urbain et certains quartiers et municipalités étaient devenus des lieux d'expérimentation

d'idéologies et de structures communautaires (Espinoza, Rodriguez, Rosenfeld, 1986, p.134-135).

Les revendications d'autonomie et la recherche de mécanismes de représentation non partisane nichent dans les diverses manifestations de l'économie sociale, qui, pendant les années de la dictature, ont permis la viabilité et le dynamisme de nombreuses communautés menacées par les conséquences du modèle néolibéral¹⁰. La revendication territoriale d'inspiration régionaliste ou localiste est récente au Chili, dans la mesure où ce pays a une tradition centraliste très ancrée et où, conséquemment, les paliers régionaux et locaux ont toujours été faibles et dépendants du pouvoir central. Mais le retour à la démocratie, comme résultat de la lutte des mouvements sociaux, donne à ce type de revendication une priorité de premier ordre (Boisier, 1990).

La réforme de l'administration territoriale: un nouveau discours sur la société

La nécessité de réformer les structures de l'administration territoriale et régionale se pose dès le début du processus de démocratisation du pays. La dictature avait façonné une administration territoriale à l'image de la hiérarchisation militaire¹¹. L'administration territoriale était assumée par des autorités nommées par le gouvernement et par des conseils corporatistes.

Il fallait donc réformer l'administration territoriale du pays afin de permettre l'élection des autorités et leur donner une forme et un mandat conformes aux objectifs de démocratisation. Plusieurs problèmes aussi bien techniques que politiques ont complexifié ce processus. Finalement, après plusieurs négociations, une entente a pu s'établir au mois d'août 1991 entre les partis constituant la coalition de gouvernement et certains partis d'opposition. Il a ainsi été possible d'apporter une réforme à la constitution, ce qui a permis la réalisation d'élections municipales au mois de juin 1992 et

10. Comme en témoignent les nombreuses communications présentées au colloque international sur l'économie sociale et le développement équitable. Voir CONFECOOP (1989).

11. Pour une analyse historique de la gestion territoriale au Chili, voir Pozo (1991).

l'amorce d'un processus de décentralisation du pouvoir politique. Les objectifs de ce processus de décentralisation visent, selon l'entente évoquée ci-dessus, "le développement harmonieux et équitable du territoire", ainsi que "la solidarité intra et inter-régionale".

Conformément à ces objectifs, au mois d'août 1992, le gouvernement a soumis au parlement un projet de loi sur le gouvernement et l'administration de la région. Certes, ce projet de loi ne constitue pas un texte définitif, car la discussion au parlement peut y apporter des modifications, mais son analyse nous renseigne sur la conception de la décentralisation qui, aujourd'hui, tient lieu de consensus au Chili, car elle résulte d'une entente politique qui déborde largement les limites de la coalition gouvernementale¹²

Objectifs de la réforme

Précisons tout de suite que la décentralisation dont parle le texte du projet de loi n'est pas neutre: on parle de décentralisation à "racine démocratique" et elle est associée à l'"intensification de la participation des citoyens" du pays. Ainsi définie, la décentralisation est présentée comme l'un des "principaux défis de la nation dans la perspective du XXI siècle" et cette loi est vue comme un volet d'un transfert progressif vers les régions des "ressources les plus significatives pour le développement".

Dès son introduction, ce projet de loi précise les objectifs de la réforme, du moins dans l'esprit gouvernemental: 1) le fonctionnement du système démocratique, 2) la nécessité de répondre aux demandes relatives à la croissance économique dans plusieurs régions du pays, 3) la modernisation de l'administration publique et 4) les revendications des communautés locales et régionales. Le projet parle d'une "meilleure rationalisation", d'une "distinction des niveaux de gestion", de l'élimination des duplications", du nécessaire rapprochement entre les instances de "prise de décision" et les communautés locales, et de la création

12. Le projet de loi sur le gouvernement et l'administration des régions est constitué de 104 articles et cinq dispositions intérimaires et son dépôt en chambre a été précédé d'une présentation de 11 p. par le président de la république.

d'un "financement approprié au renforcement progressif de l'action régionale".

Les nouvelles administrations régionales

Le projet de loi crée des gouvernements régionaux et leur attribue des fonctions, des responsabilités et des ressources pour les exercer. Ces gouvernements seront à l'oeuvre dans chacune des 13 régions du Chili. Selon ce projet de loi, le gouvernement régional constituera une "personne juridique de droit public", ce qui est considéré comme une "innovation" dans le droit administratif du pays, et en tant que telle assumera l'administration de la région dans le but d'assurer son "développement social, culturel et économique". Ses fonctions porteront sur l'aménagement du territoire ainsi que sur la promotion des activités productives et de développement social et culturel de la région. L'exercice de ces fonctions devra s'inscrire dans la recherche de la "participation de la communauté" et dans la "préservation de l'environnement".

Le gouvernement régional sera assumé par un intendant et par un conseil. L'intendant est considéré comme le représentant du président de la république et comme le responsable des services administratifs du gouvernement régional, mais le conseil est conçu comme un organisme de participation de la communauté. Ce conseil est formé de l'intendant, qui le préside, de deux conseillers pour chaque province constituante, plus dix conseillers additionnels si la population de la région est inférieure à un million et 14 si elle est supérieure à un million. Les conseillers régionaux sont élus par les conseillers d'un palier inférieur, les provinces, et leur mandat est de quatre ans¹³.

La région est composée de provinces. Chaque province aura une administration provinciale (*gobernación*), considérée comme une instance de déconcentration du pouvoir régional. Cette instance sera dirigée par un gouverneur, assisté par un conseil économique et

13. La présentation du projet de loi précise que le gouvernement aurait préféré un conseil élu directement par les citoyens, mais que cette modalité n'a pas suscité le consensus politique nécessaire pour son adoption en chambre et pour l'application efficace de la réforme.

social. Le conseil sera formé par des membres élus en représentation de la communauté et par des membres d'office. Les membres élus sont au nombre de 24, et se répartissent parmi les comités de citoyens, les organisations communautaires, les organisations des travailleurs et les organisations des entrepreneurs (six pour chaque groupe). Les membres d'office sont les représentants de chaque branche des forces armées et les recteurs des universités sises dans la province.

Les moyens d'action des gouvernements régionaux

La création des gouvernements régionaux sera accompagnée de la création d'un fonds national de développement régional. Les gouvernements régionaux auront la responsabilité de la gestion et l'utilisation de ce fonds. Par ailleurs, dans l'exercice de leurs fonctions, les gouvernements régionaux pourront signer des ententes avec les ministères et autres institutions publiques en matière d'investissements publics, établir des priorités en matière d'infrastructures et créer les institutions nécessaires à la promotion du développement régional. Aussi, les gouvernements régionaux compteront-ils sur cinq types de moyens d'action au plan financier: 1) le budget de fonctionnement attribué par le budget national, 2) le budget de développement provenant essentiellement du fonds national de développement régional, 3) les investissements sectoriels régionalisés, 4) les ententes de planification établies entre la région et les ministères, 5) les revenus propres à chaque région.

La répartition du fonds national de développement régional entre les différentes régions se fera pour l'essentiel selon les caractéristiques, sociales, économiques (évaluées à partir d'indicateurs tels la pauvreté, le chômage, la santé, l'éducation, l'environnement, etc.) et territoriales (évaluées par des indicateurs telles la dispersion, la distance, la ruralité et la détérioration écologique). Quant aux investissements sectoriels régionalisés, ceux-ci correspondront aux dépenses des ministères et des autres institutions publiques réalisées en région et dont les effets se feront sentir essentiellement dans la région. Les investissements sectoriels régionalisés devront être identifiés comme tels par le gouvernement.

Les compétences de l'administration régionale

Les gouvernements régionaux auront des fonctions reliées au développement, à l'aménagement du territoire, à la promotion économique et à l'animation sociale et culturelle. Parmi les fonctions relatives au développement, on compte l'élaboration et l'adoption de politiques, plans et programmes de développement pour la région et la gestion de la part du fonds de développement allouée à la région. Quant à l'aménagement, les régions participeront, conjointement avec les instances nationales et municipales aux programmes d'allocation d'infrastructures et d'équipement. En ce qui concerne la promotion économique, la région aura à gérer et à appliquer les politiques nationales de développement, d'appui aux entreprises productives, d'assistance technique aux entreprises et de formation de la main-d'oeuvre. Quant à l'animation sociale et culturelle, la région aura à appliquer les politiques nationales d'élimination de la pauvreté, d'appui aux manifestations culturelles et de protection du patrimoine aussi bien historique que culturel de la région.

Parmi les principales compétences du conseil régional, il faut souligner l'adoption du plan de développement pour la région, l'approbation du budget annuel du gouvernement régional, la gestion de la part qui revient à la région du fonds de développement régional et la planification des investissements régionalisés des institutions nationales. La présidence du conseil est assumée par l'intendant.

Conclusion

Le projet de loi sur le gouvernement et l'administration régionale est plus qu'une réforme administrative. Il énonce les principes d'une politique de développement régional marquée par une certaine dose d'autonomie territoriale, dose qui reste d'ailleurs encore à déterminer, car le projet de loi auquel nous avons référé ne fait que poser les premiers jalons d'un processus qui doit se poursuivre. Or, l'expérience du pays en cette matière est faible. Il faudra donc attendre l'application de cette réforme pour réaliser une évaluation en ce qui concerne ses effets sur le développement des régions. Néanmoins, le discours utilisé dans cette réforme, ainsi que le

contexte qui l'entoure révèlent une nouvelle conception des rapports entre la société, l'État et le territoire. L'effort de diminuer les distances physiques existantes entre gouvernants et gouvernés, la volonté de structurer les acteurs sociaux régionaux en réseaux territoriaux et l'encouragement de la participation des divers acteurs sociaux à la prise de décision, contribueront sans doute à consolider la démocratie, ce qui est le principal défi qu'affronte le Chili aujourd'hui.

RÉFÉRENCES

ARELLANO, Juan Pablo, éd. (1990) *Inflación rebelde en América latina*. Santiago. CIEPLAN-Hachette, 201 p.

BOISIER, Sergio (1990) *Territorio, estado y sociedad*. Valparaíso, Pehuén editores, 340 p.

CARVALLO CASTRO, A., SALAZAR SALVO, M., SEPULVEDA PACHECO, O. (1989) *La historia oculta del régimen militar*, Santiago, Editorial antártica, 608 p.

COMISION NACIONAL VERDAD Y RECONCILIACION (1991), Édition spéciale de Empresa periodística La Nación, Santiago, 1991, Vol. 1, 2 et 3.

CONFECOOP (1989) *Un compromiso con la solidaridad y el desarrollo*. Santiago, CONFECOOP, CEPAL, ICI. 412 p.

CORAGGIO, José Luis (1982) On the significance and possibilities of territorial planning for transition in Latin America. *Regional Development Dialogue*. Vol.3, N°2, p. 29-48.

DAHSE, Fernando (1979) *Mapa de la extrema riqueza*. Santiago, Aconcagua, 1979, 209 p.

DE MATTOS, C.-A. (1982) The limits of the possible in regional planning. *CEPAL Review*. 18: 65-86.

ESPINOZA, Vicente, RODRIGUEZ, Alfredo, ROSENFELD, Alex (1986) Poder local, pobladores y democracia. *Revista mexicana de sociología*, Vol.48, N°4, p. 123-140.

KLEIN, Juan-Luis (1986) *Défi au développement régional. Territorialité et changement social au Nicaragua sandiniste*. Sillery, Presses de l'Université du Québec, 169 p.

MARTNER, Gonzalo (1988) Chili: la réponse néolibérale. in Carlos Onimani (éd) *Amérique latine: les ripostes à la crise*. Paris, L'Harmattan, p. 91-109.

MASSEY, Doreen (1987) *Nicaragua: Some Urban and Regional Issues in a Society in Transition*. Milton Keynes, Open University Press 111 p.

MELLER, Patricio (1992) Le Chili dans l'ALENA?. Journal *Le Devoir*, 27 octobre, p. A-12.

MORALES, Eduardo (1987) Políticas públicas y ámbito local: la experiencia chilena. in, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Borja, Jordi; Valdes, Teresa; Pozo, Hernan; Morales, Eduardo (eds) Santiago de Chile, ICI-FLACSO-CLACSO, p. 349-401.

MORALES, Eduardo (1991) *Gestión municipal: autoridad y liderazgo local*. Santiago, FLACSO, Serie Estudios sociales, 23 p.

POZO, Hernan (1987) La participación en la gestión local para el régimen actual chileno. in, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Borja, Jordi; Valdes, Teresa; Pozo, Hernan; Morales, Eduardo (eds) Santiago de Chile, ICI-FLACSO-CLACSO, p. 321-348.

POZO, Hernán (1991) *Antecedentes sobre el régimen de gobierno y administración regional y provincial*. FLACSO, Serie Estudios sociales, 53 p.

SLATER, David (1989) Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralisation. *Development and Change*, Vol.20, p. 501-531.

SOLÉ TURA, Jordi (1987) *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Madrid. Alianza Editorial, 231 p.

VALDES, Teresa (1987) El movimiento de pobladores: 1973-1985. La recomposición de las solidaridades sociales in, *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Borja, Jordi; Valdes, Teresa; Pozo, Hernan; Morales, Eduardo (eds) Santiago de Chile, ICI-FLACSO-CLACSO, p. 263-319.

VERDUGO, Patricia (1989) *Los zarpazos del puma*, Santiago, Ediciones ChileAmérica, 1989, 289 p.

VIERA-GALLO, José Antonio (1989) *Chile: un nuevo camino*. Santiago. Ediciones Chile América, 363 p.

VERS LA DÉMOCRATIE INFORMATIONNELLE: À LA RECHERCHE D'UN SENS ÉTHIQUE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL

Alejandro RADA-DONATH
Groupe de recherche et d'intervention régionales
Université du Québec à Chicoutimi

L'hypothèse que nous allons présenter ici se trouve à la croisée des chemins des études régionales et d'une expérience particulière qui se déroule actuellement dans une région du Québec¹. Il s'agit d'une étude centrée sur la démocratie informationnelle et le développement local et régional. Dans une perspective d'éthique de société, la recherche de solutions à la difficile question du développement régional a commencé avec «la création de conditions» pour l'élaboration d'un projet régional de société (première phase du congrès Progressif, automne 1988 - hiver 1991). Une fois ces démarches effectuées², une deuxième phase, de deux ans encore, commencera prochainement (deuxième phase du Congrès progressif, hiver 1993 - automne 1994). La réflexion sur les événements a démontré l'importance de la communication et de l'information comme conditions indispensables à l'autonomie du local et du régional (Rada-Donath, A., 1991). L'opération, qui sera entreprise en 1993 et dont l'objectif est d'initier l'élaboration de ce projet régional de société, nous a amenés à formuler de façon plus explicite le modèle opérationnel qui se profile à l'horizon. C'est une façon concrète de traduire en stratégies les huit normes de développement local et régional sur le développement durable inspirées du rapport Bruntland (CMED 1988) formulées par

1. En l'occurrence la région Saguenay—Lac-Saint-Jean.

2. Cette activité s'est clôturée par une série de propositions très significatives pour le développement régional dont six propositions opérationnelles, huit normes pour gérer ce développement, publication des résultats des ateliers, un comité pour assurer le suivi des opérations, etc. Voir *Bulletin Inform-éthique*, n° 11 et 12, mai 1990.

l'éthique de société dans la première phase du congrès Progressif³. Le concept de démocratie informationnelle est apparu comme le pivot central de la démarche de concertation, de planification et d'une nouvelle régulation des rapports sociaux. Le type d'information véhiculée par cette démocratie semble une condition importante et peut-être nécessaire pour favoriser une action de partenariat État-régions favorable aux régions (Proulx, M.-U., 1991). Il s'agit d'une perspective qui impose nécessairement une révision en profondeur de la façon de concevoir l'intervention des disciplines scientifiques dans la société, notamment celle des études locales et régionales.

Dans ce texte, nous essayons d'ouvrir des pistes pour favoriser la participation des scientifiques à l'intervention régionale sans que ces derniers aient à changer des pratiques de recherche déjà solidement établies. C'est un type de participation qui ne demande pas aux chercheurs d'être des intervenants directs ou des animateurs sociaux pour pouvoir participer activement au développement local ou régional. Cependant, si ce modèle s'avère valable, les scientifiques deviennent des intervenants par le biais d'une méthodologie «concomitante» destinée à renforcer davantage la pertinence sociale de leurs recherches. C'est une façon concrète de collaborer, de

3. 1. *La norme du changement global*. La situation mondiale (régionale) est déséquilibrée. Elle exige un profond et rapide changement à tous les niveaux (mondial, continental, régional, local) sur tous les plans (secteurs). 2. *La norme du minimum vital*. Personne n'a le droit de mettre en danger les systèmes naturels qui nous font vivre: l'atmosphère, l'eau, les sols et les êtres vivants. 3. *La norme des générations futures*. Nous sommes tous tenus de répondre aux besoins du présent sans compromettre les générations futures. 4. *La norme de l'harmonie*. Il n'y a de développement harmonieux que si le processus de changement est géré localement par la coordination des institutions concernées en fonction des besoins et aspirations de l'humanité. 5. *La norme des besoins essentiels*. Les objectifs du développement doivent accorder la première priorité aux besoins essentiels des plus défavorisés pour assurer la justice économique et sociale qui permettra à tous de vivre correctement selon les limites de la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. 6. *La norme d'évaluation*. Étant donné que la caractéristique principale d'un développement durable est son processus en tant que générateur d'harmonie, (norme n°4 et n° 5) c'est la collectivité elle-même en ultime instance qui est en mesure d'évaluer sa portée réelle. 7. *La norme du modèle*. Chaque communauté humaine devra trouver sa propre voie. 8. *La norme de survie et du bien-être*. La survie de la région et son bien-être dépend de la façon dont on saura élever le développement au rang d'une éthique locale, régionale et globale. Bulletin *Inform-éthique*, n° 9, février 1990.

façon active à la création d'une démocratie informationnelle avec la participation des spécialistes qui ont les connaissances requises en études régionales. Cette démocratie informationnelle est destinée, entre autres, à la maîtrise sociale des technologies (Limoge, C., 1987; Bergeron, G., 1990) et à l'émergence d'une science avec conscience (Morin, E., 1990).

L'état de la question régionale

Pour ce qui est de la question du développement régional, il semblerait actuellement qu'il y ait une régulation qui, ironiquement, régule très peu, régule de moins en moins et, parfois, ne régule pas du tout (Stéphane, A., 1969; Touraine, A., 1969; Turmel, A., 1985; Ellul, J., 1988)⁴. Une série de données indique que les outils majeurs de développement, jadis sous le contrôle de l'État, échappent aux institutions publiques, parapubliques et privées mandatées pour veiller à promouvoir ce développement. L'économie l'a déjà fait avec la mondialisation en dépouillant les États de leur capacité de décider en ce qui concerne les investissements majeurs; les rapports sociaux échappent aussi à l'État, comme le montre l'émergence d'une série de mouvements sociaux, tels les mouvements écologistes, les mouvements de femmes, les mouvements ethniques et indépendantistes, en particulier dans les pays de l'Est, du Proche-Orient et, dernièrement, dans la corne de l'Afrique, et ainsi de suite. La culture technologique qui nous caractérise comme civilisation échappe, elle aussi, au contrôle social des États et l'époque industrielle moderne qui domine largement la surface de la terre semble nous menacer d'un suicide collectif parce qu'à côté de la production de richesses, la technologie engendre des déséquilibres environnementaux dangereux pour la planète entière (UICN, 1988). La démographie galopante échappe elle aussi à tout contrôle planétaire de la natalité et ainsi de suite. Or, les conséquences de ce manque de régulation, ou tout simplement de contrôle, transforment la marginalisation en exclusion: exclusion de la vie pour certaines espèces vivantes qui disparaissent; dépressions économiques dans les régions

4. Nous utilisons ici le concept de régulation dans un sens général sans le restreindre exclusivement à sa dimension conflictuelle (Gagnon C., Klein.J-L., 1991, 240); (Lévesque, B., et Mager, L., 1992, 25-28).

périphériques qui n'attirent plus les grands investisseurs (Gagnon, A-G., 1985); désintégration et vieillissement de la population avec l'émigration des jeunes à la recherche d'emploi vers les grands centres (Côté, C., 1991); exclusion de régions industrielles jadis florissantes; modernisation qui exclut massivement les travailleurs (Kerton, R., 1990); enfin, dépérissement des cultures locales qui engendre la famine et la mort de populations entières dans le Tiers-monde, et ce, aux yeux de tous, par l'intermédiaire du petit écran.

À la liste ci-dessus on peut ajouter la démocratie. Elle non plus n'est pas très souveraine, malgré toutes les déclarations de respect des principes démocratiques. Des secteurs énormes de la population sont exclus du pouvoir réel, problème commun à des degrés différents dans les pays occidentaux, dans les pays de l'Est, au Proche-Orient et dans les pays de l'Amérique Latine. Nous sommes tous témoins de fait que de plus en plus, les démocraties auxquelles nous appartenons sont fréquemment des démocraties formelles qui ne sont pas toujours très réelles. Étant donné ce manque de régulation dans la manière de gérer convenablement l'État, les élus sont de moins en moins capables de remplir leurs promesses électorales. Ils n'arrivent pas, malgré leurs bonnes intentions, à prendre l'initiative des virages requis; ils ne font que rarement des planifications significatives à long terme et, conséquemment, ils sont souvent incapables de prévoir adéquatement les événements qui finissent par maîtriser leurs prétendus maîtres. On a l'impression que les gouvernements, au lieu de gérer l'État, ne font que gérer leurs crises (Bernier, G., Boismenu, G.). Il y a donc une dynamique très forte qui échappe, sinon totalement, suffisamment en tout cas pour déjouer les dirigeants et les acteurs les plus combatifs du développement local et régional qu'ils aimeraient bien contrôler. Les régions qui ont été créées en Occident sans participation locale et parfois contre le local ne répondent plus, ou du moins ne répondent pas adéquatement, aux attentes telles que formulées par les intentions de l'État. Dernièrement, l'État a été obligé de se rapprocher des régions, de confesser son impuissance et de se donner comme consigne de partager son pouvoir avec des partenaires, entre autres, les régions.

La question du sens du développement dans les études régionales

On est ainsi aux prises avec la question d'un sens humain à donner au développement local et régional parce que - en généralisant un peu - le sens actuel n'a pas de sens, du moins pour les régions. Or ce sens humain, du point de vue épistémologique, n'est pas qu'une question de *sens en tant que compréhension* d'un phénomène, mais surtout un *sens en tant qu'orientation* du développement, où l'élaboration d'un modèle de société comme projet à venir est une des composantes nécessaires. Ainsi, quand on parle aujourd'hui de développement sur différentes échelles - locale, régionale, provinciale, nationale et internationale - on en parle généralement en tant que «mal- développement», c'est-à-dire comme un développement qui, carrément, n'a pas un sens convenable. C'est un jugement d'éthique de société qui n'a pas été fait par des moralistes. Depuis longtemps, il a été fait par les sciences sociales en général et par les études régionales, en particulier. Dans les disciplines du développement, on vit ce paradoxe: quand on parle de développement, c'est quand il y en a peu, ou qu'il n'y en a pas. Dans le cas du Chili, où le produit national brut monte depuis quelques années de façon très soutenue (Gallagher, D., 1992), la question du développement - peut-être parce qu'elle est devenue synonyme de croissance économique - est loin d'être actuelle et le mot développement même a perdu son sens concret pour être souvent relégué à la littérature du passé. À l'opposé, le cas le plus significatif au niveau international est celui de l'environnement et du développement où la question se pose d'une façon assez radicale: il s'agit en l'occurrence de la survie des espèces vivantes. L'attention se concentre alors sur un développement que l'on appelle «durable» dont la définition la plus courante est faite, elle aussi, dans la projection du souhaitable, de ce qui n'existe pas, de ce qui devrait arriver à l'avenir, d'un nouveau sens humain du développement à bâtir (CMED, 1987). Ce développement durable qui a soulevé, il y a quelque mois, tant d'espoir avant le grand «Sommet de la terre» à Rio de Janeiro semble sans lendemain. La volonté des gouvernements de procéder à des réformes pour protéger l'environnement s'affaiblit. Selon un rapport récent des Nations Unies, publié le 9 décembre 1992, l'espoir d'enrayer la détérioration

croissante de l'environnement par la collaboration des États vient de s'effondrer.

La première chose à considérer, donc, est celle de poser adéquatement la question du sens du développement et du sous-développement dans laquelle le partenariat va s'insérer. Insistons encore. C'est une question de sens *en tant qu'orientation* du phénomène du développement et du sous-développement qui est en cause. La question d'une éthique de société qui vise la normativité des comportements collectifs des humains est ainsi explicitement présente sans qu'on ait besoin même de la nommer. Et c'est dans la perspective de nouvelles voies à suivre que se trouve aussi la proposition d'un partenariat local et régional où la question de l'avenir est, elle aussi, très présente. Or, comme nous l'avons déjà remarqué ailleurs, souvent l'éthique est implicitement présente quand la question est posée, mais cela ne veut pas dire qu'elle soit opérationnelle dans la démarche scientifique et qu'elle se retrouvera automatiquement incluse dans la solution proposée (Rada-Donath, A., 1989). Celle-ci finit fréquemment par n'avoir du sens que pour certains, pas pour d'autres, et parfois moins encore pour tous (Pestieau, J., 1989). Pour cette raison nous voulons mettre ici en relief l'importance de considérer comme prioritaire, la dimension prospective des disciplines surtout quand celles-ci véhiculent un projet de société, ce qui est le cas des études régionales. Toute science véhicule toujours la préoccupation de l'éthique d'une société dans la mesure où elle se pose la question du sens à venir (Morin, E., 1965) - dans le cas qui nous préoccupe, de ce que devrait être une société régionale dans un futur proche et lointain. Le réel connu empiriquement, d'ailleurs relativement facile à constater dans le présent, est dépassé. Il s'agit, en partant de celui-ci d'aller plus loin, c'est-à-dire dans la «réalité possible» ou dans le «possible viable» des hypothèses scientifiques qui proposent un nouveau sens, celui qui actuellement semble manquer au développement local et régional.

Dès lors, quand la question du développement et la proposition de partenariat se pose inévitablement comme projet futur, on se demande: dans quelle mesure les études régionales peuvent-elles prédire l'avenir des régions de la même façon qu'un médecin prévoit l'évolution d'une maladie ou le temps nécessaire à une

convalescence? Dans quelle mesure les études régionales sont-elles à même de dépasser l'état descriptif des diagnostics pour entrer dans l'étape normative capable d'orienter le développement régional? Ces questions ne sont pas du tout des questions de morale concernant un devoir-être normatif amplement dépassé par l'éthique de société, mais la poursuite d'un nouveau sens exprimé scientifiquement dans la recherche d'une nouvelle orientation du développement régional. Ce sens en tant qu'orientation où l'éthique de société s'enracine (McDonald, M., Parizeau, M.H., Pullman, D., 1989; Bourgeault, G., 1990), n'est pas quelque chose de spécifique à la discipline éthique - à ne pas exclure, bien sûr - mais bel et bien un aspect central pour mesurer la valeur prospective de toute discipline. Or, on constate que l'approche prospective des études régionales est loin d'être acquise et qu'elles ont encore un long bout de chemin à faire. En effet, les diagnostics concernant le malade qui nous préoccupe - dans ce cas-ci, les régions - sont beaucoup plus nombreux que les remèdes proposés. Si la question du développement, et du développement régional en particulier, mérite un jour de trouver une orientation scientifique adéquate, une partie importante de la solution semble appartenir à la dimension prospective des études régionales où la planification stratégique locale et régionale a un rôle très important à jouer⁵. Cette comparaison entre les sciences médicales et les études régionales nous permet de comprendre que dans la majorité des cas des premières, un médecin peut prédire, avec un taux de probabilité très élevé ce qui arrivera demain, ce qui n'est pas le cas pour les secondes. Les études régionales sont encore axées, semble-t-il, sur la compréhension du sens du phénomène en tant que tel plutôt que sur le sens du phénomène en tant qu'orientation des événements réels. Celui-ci ne va pas sans celle-là, mais le premier peut se passer de la deuxième, tout en gardant les apparences d'une justification théorique scientifiquement satisfaisante.

Les études régionales empiriques pourtant sont abondantes et elles constituent une matière certainement nécessaire à un diagnostic de qualité. Cependant, les disciplines régionales, elles, semblent loin des orientations clés de l'avenir. Cette situation met en relief l'insuffisance des études régionales actuelles devant l'énorme tâche

5. C'est le cas du Québec, où une grande opération de planification régionale vient d'être enclenchée par l'État.

à accomplir: on constate qu'elles se situent actuellement et de façon prudente, plutôt derrière les événements qu'à l'avant-garde culturelle. Pour éviter de percevoir de façon injuste et pour ne pas porter préjudice aux bienfaits indéniables des disciplines régionales, il faut situer celles-ci dans un contexte scientifique comparatif assez large. Les sciences médicales sont nées il y a plus de trois millénaires et elles ont fait et font constamment encore aujourd'hui leurs preuves dans le domaine de la santé des populations qui profitent des services de centaines d'hôpitaux, d'écoles de médecine très nombreuses et de recherches biomédicales appliquées entreprises partout autour du globe. Tandis que les études régionales, en tant que sciences humaines, en sont encore à leurs premiers balbutiements. En effet, les équipes de recherche ne se sont constituées que récemment et le financement de la santé du «corps» social est dérisoire si on le compare avec les ressources allouées à la recherche médicale, biomédicale et biotechnologique. Il faut ajouter que, de surcroît, les études régionales se situent à l'intérieur d'une crise généralisée des théories du développement et l'objet de leur intérêt principal, sauf exception, sont des régions en situation de déclin et même de désintégration. Du point de vue théorique, les sciences médicales, profitent d'un encadrement qui a fait ses preuves depuis longtemps, s'appuient sur des disciplines scientifiques basées de façon précise et sur une théorie relativement claire de la santé du corps humain. Les études régionales, comme toutes les sciences humaines d'ailleurs, viennent juste de commencer à s'épanouir, en raison du poids épistémologique spécifique véhiculé par chacune des disciplines particulières qui les composent, pour essayer de bâtir une science «appliquée» à la «santé» de ce «corps» social malade de sous-développement.

L'analogie que nous venons de faire peut nous aider à comprendre pourquoi les études régionales ne s'aventurent pas trop loin dans le domaine des prédictions à caractère scientifique, comme peut le faire un médecin au sujet d'un malade. Ce phénomène de s'arrêter d'avantage à l'étape des diagnostics n'est pas du tout exclusif aux études régionales. Il semblerait que les disciplines régionales, comme tant d'autres, en sont à peine au stade de la recherche sur la question suivante: «Où allons-nous comme «corps» social?» Mais elles sont encore loin de se demander: «Où voulons-nous aller en tant que société?» Il est certain que cette deuxième question

implique, d'une façon ou d'une autre, de sortir de l'encadrement traditionnel des disciplines pour obtenir un mandat externe à la science capable de légitimer celui qui a le droit de s'interroger de cette façon. Cependant, ce n'est pas du tout dans les mœurs des scientifiques actuels, pour qui le paradigme de la philosophie de la science moderne domine l'avant-scène de la recherche (Lyotard, J.F., 1979; Chesneaux, J., 1983; Habermas, J., 1985b), que de se poser la question d'un projet de société dans la perspective d'une volonté commune.

Les sciences qui étudient la société sont coincées actuellement dans une situation paradoxale et paralysante qui nuit à une recherche plus pertinente. D'une part, les études régionales ne peuvent pas orienter efficacement leurs recherches dans le sens d'un nouveau développement tant et aussi longtemps que la société ne se donne pas un mandat clair pour bâtir son avenir. D'autre part, elles ne peuvent pas contribuer adéquatement à l'avenir possible des régions si leurs diagnostics n'arrivent pas à identifier, dans le mouvement présent, ce que l'on doit faire pour en arriver à un projet de société légitimement proposé par une collectivité. La recherche se doit de ne considérer comme scientifique que ce qui est justifié par les sources écrites, exception faite de l'information d'actualité qui est d'ailleurs très éphémère. Les sources écrites sont généralement estimables en ce sens qu'elles sont le fruit du passé et non pas un projet d'aujourd'hui, sauf quand celui-ci, comme on l'a déjà dit, exprime la volonté d'un projet de société. Or, si valables qu'elles soient, les expériences du passé et du présent ne sont pas suffisantes, à elles seules, pour orienter la prospective scientifique sans une théorie apte à intégrer les projections de l'avenir. Donc, tant que les réponses aux deux questions posées: «*Où allons-nous?*» et «*Où voulons nous aller?*» dans le développement régional actuel n'occupent pas une place méthodologique claire à l'intérieur des études régionales, la question: «*Comment y aller?*» est privée de sens. On peut très bien comprendre alors qu'il faut s'interroger sérieusement sur la capacité opérationnelle d'une campagne de partenariat quand elle commence par la troisième question: «*Comment y aller?*» Quand la théorie scientifique fait défaut, et c'est le cas des théories sur le développement en général et le développement régional en particulier, le moindre des risques, pour les scientifiques d'un cercle disciplinaire, est celui de devenir des

philosophes qui s'ignorent en ignorant l'arbitraire théorique de leur discours, malgré l'imposant appareil bibliographique et scientifique dont ils disposent. Il faut donc se demander si la question régionale du partenariat est toujours bien posée ou, si on veut nuancer la question, si elle est *intégralement* posée dans les recherches régionales qui prétendent collaborer avec la société qu'elles sont destinées à servir, croyons-nous, en dernière instance.

Trois remarques méthodologiques

Une première remarque sur ce que nous venons d'exposer porte sur le contenu du projet de société lui-même qui de par sa nature - comme tout projet d'ailleurs - n'est pas situé dans le présent en ce qui concerne les diagnostics, mais dans le domaine de la prévision, de la prospective, de ce qui s'en vient très probablement, des possibles réels, des choix de société. Bien qu'un projet doive intégrer la recherche du passé parce que, comme on le sait très bien, celui qui ne connaît pas l'histoire court le risque de la répéter, ce ne sont pas les diagnostics axés sur les constats ou les descriptions qui peuvent donner une valeur décisive quant à la projection d'une nouvelle théorie. Toute théorie scientifique comporte nécessairement des éléments irréductibles en regard du caractère empirique d'une recherche et la valeur des hypothèses ne s'évalue pas exclusivement au moyen du discours scientifique lui-même et de ses sources écrites, mais encore par les résultats concrets vérifiables d'une réalité extradiscursive qui s'impose à travers le temps observable. Parler de théorie signifie posséder les orientations de base qui l'inspirent même dans les cas où l'on se borne à analyser les théories véhiculées par une dynamique régionale quelconque. Le lieu de la recherche dépasse de loin la somme des points de vue particuliers des régions sous l'angle empirique du présent et du passé. La singularité de chacun des acteurs politiques, économiques et sociaux au niveau régional, et les études qui en découlent, ne permettent pas de découvrir à elles seules ce qui détermine la dynamique de l'ensemble. La somme des phénomènes régionaux est insuffisante pour saisir la dynamique globale du développement - ou du sous-développement régional - dont font partie autant les questions internes de coordination interinstitutionnelle ou étatique que les questions d'origine plus large telles que les lois et politiques

provinciales ou la dimension macroéconomique⁶. Il n'y a pas longtemps, la proposition de parler de *paradigme* a fait fortune dans la philosophie des sciences précisément parce que l'attention conduit au-delà des approches particulières de familles des disciplines (Khun, T.S., 1970). Depuis peu en éthique régionale la recherche va au-delà de la dimension restreinte de la conscience individuelle moderne pour essayer d'atteindre les comportements collectifs contemporains en tant que phénomènes environnementaux, éthicosociaux et technoéthiques (Rada-Donath, A., 1992b). Évaluer le réel comme possible, c'est-à-dire comme projet, est un défi qui n'a pas été suffisamment relevé en particulier dans le domaine du développement régional, en partie parce qu'on ne sait pas comment intégrer dans la recherche des éléments qui sont jusqu'à présent tout à fait étrangers à la pensée puriste de la philosophie moderne de la science qui semble absolutiser encore son paradigme⁷. Cette intégration manquante de l'extrascientifique dans l'encadrement de la démarche de la recherche mérite, croyons-nous, d'être considérée le plus attentivement possible. Imputer la responsabilité de l'échec actuel du développement international et régional aux facteurs externes à la science et à l'Université où elle habite sans évaluer le rôle joué par les disciplines qui sont concernées par cet échec, ne fera certainement pas avancer beaucoup ces disciplines quant à leur pertinence scientifique et sociale. S'il y a certainement des explications très valables pour comprendre la situation qui a prévalu dans le passé, on pourra difficilement continuer à la justifier encore pour longtemps; sans capacité prévisionnelle, on ne voit pas comment ces études auront une incidence réelle sur le corps social qu'elles visent; sans une théorie validée par un développement qui

6. Déjà, au commencement de notre siècle, s'est produite une insatisfaction croissante à l'endroit d'une philosophie des sciences très atomiste dans sa façon de concevoir ce qui est le champ de recherche. En physique, par exemple, émergera le concept de champ électromagnétique; en biologie, le concept mécaniste du vivant est dépassé par celui d'organisme; en psychologie, la «gestaltheorie» (théorie de la forme) a affirmé très tôt que la propriété d'un ensemble ne s'obtient pas seulement par la somme de ses parties. (Guillaume, P., 1979 et Yarosheusky, M.G., 1988).

7. C'est bien connu que la science fait partie du complexe culturel d'une époque où cohérence intellectuelle et interprétation scientifique s'entrecroisent pour nourrir les théories scientifiques. L'exemple de la physique est un des plus concluant. (PRIGOGINE, I. et STENGERS, I., 1979).

se fait réellement quelque part, on pourra difficilement parler d'un niveau de qualité scientifique élevé des études régionales.

La deuxième remarque est que la démarche méthodologique des études régionales se trouve dans une situation assez précaire. N'est-il pas surprenant qu'après tant d'années de recherche sur le développement et sur son application au régional on soit forcé d'admettre que cela n'a pas du tout arrêté l'accélération de la dégradation des régions et l'échec retentissant du développement international? On peut sans doute affirmer, avec raison, que ce n'est pas seulement aux études régionales à répondre à cette question. Il n'en reste pas moins qu'on doit constater la relative impuissance théorique et méthodologique des disciplines du développement à atteindre leur objectif. On a l'impression que les discours scientifiques de ces disciplines se situent dans une sorte de spirale qui se déplace sans points de repère externes et on est incapable de savoir si elle est debout ou renversée. Il devient difficile alors, de savoir si les recherches s'orientent vers le sommet de la spirale scientifique où loge le projet de société ou si, tout en décrivant des situations nouvelles, les recherches ne font que suivre une dynamique régionale qui ne va pas nécessairement vers le haut. La recherche ne tournera certainement pas en rond comme dans un cercle vicieux, parce qu'il est rare qu'elle fasse du sur place. Mais on ne pourra pas savoir exactement si elle va dans la bonne direction ou si sa direction est la plus pertinente.

Une troisième remarque fait valoir l'idée - nous l'avons déjà dit - que les études régionales sont étroitement liées au projet de société véhiculé par le milieu dans lequel elles s'élaborent. La difficulté que représente le fait de saisir adéquatement les orientations réelles du développement à venir n'est donc pas seulement un problème de type épistémologique rattaché à la faiblesse des études régionales actuelles, mais c'est aussi et avant tout un problème de société. Dans la spirale du développement, c'est la proposition d'un projet de société qui est au sommet et quand celui-ci fait défaut, les sciences sociales ne savent plus où s'orienter: elles n'ont plus de boussole. Or, il est peut-être utile de se rappeler que l'impasse dans laquelle se trouvent les études régionales est celle de la légitimité d'une proposition de modèle de société que la discipline scientifique n'a pas le droit de déterminer par elle-même, et qui se définit

seulement par la volonté démocratique d'une nation ou d'un peuple, d'une région ou d'une localité. Une question méthodologique capitale se pose alors: comment peut-on insérer scientifiquement des éléments extradiscursifs - non scientifiques - dans le discours scientifique des études régionales?

Ce qui peut sembler surprenant de prime abord ne l'est pas tellement en réalité. En effet, l'insertion, dans un encadrement scientifique, de certains aspects extrascientifiques comme partie d'une méthodologie n'est pas nouveau. C'est ce que les sciences sociales ont fait, par exemple, avec la recherche-action; l'anthropologie avec l'observation participante; l'éthique de société avec la méthode interactive; le concept de «résolutique» appliqué à l'analyse opérationnelle (King, A., et Schneider B., 1991). Souvent, les aspects extradiscursifs et extrascientifiques sont classés dans le domaine de l'animation sociale ou dans d'autres domaines similaires où leur statut épistémologique n'est pas clair. Il y a donc un pont méthodologique à établir - et non seulement fonctionnel comme c'est le cas pour les recherches commanditées - entre l'extra-scientifique ou l'extradiscursif et le scientifique ou le disciplinaire.

La démocratie informationnelle

L'hypothèse de la démocratie informationnelle a ses conditions et ses exigences propres, ce qui demande d'avantage de précisions sur la façon d'incorporer scientifiquement les éléments extradiscursifs du milieu. Nous allons distinguer trois types de démocratie: la démocratie représentative, la démocratie participative et la démocratie informationnelle. 1^o La *démocratie représentative* est celle d'un gouvernement constitué par les élus; il existe différents paliers gouvernementaux: le fédéral, le provincial et le municipal. Ce qui les identifie est un pouvoir de représentation, et ce qui les légitime, ce sont les élections. 2^o La *démocratie participative* est celle du pouvoir des différents groupes de citoyens qui, par le biais de pressions politiques, cherchent à influencer les décisions du gouvernement comme, par exemple, les mouvements associatifs, les mouvements sociaux en général, les syndicats, etc. Ce qui les identifie est le pouvoir de revendication rattaché à leurs organisations corporatives où le facteur quantitatif du nombre des membres détermine souvent leur poids politique. 3^o En troisième

lieu, il y a la démocratie informationnelle. À ce stade-ci de notre recherche, nous la définissons comme *le pouvoir de la conscience collective des citoyens informés* ⁸. C'est un pouvoir qui ne trouve pas sa légitimité dans la *volonté* populaire ni dans *des rapport de forces* qui amèneront à un consensus négocié, mais dans *la conscience collective bien informée* à ne pas confondre avec l'opinion publique. Sa force politique se trouve dans la qualité de l'information et dans la crédibilité du porte-parole qui la communique à la collectivité. Cette démocratie vise à créer une opinion publique consciente, bien informée et politiquement raisonnable.

Quand nous parlons ici de trois démocraties, il ne s'agit pas, de toute évidence, de trois démocraties différentes. On pourrait toujours parler de trois aspects de la même démocratie, ce qui serait tout à fait juste. Mais si nous les définissons séparément, c'est pour mettre l'accent sur le rôle de la démocratie informationnelle qui n'est pas encore institué de façon autonome comme, par exemple, les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La médiation des partis politiques, nécessaire à la démocratie représentative, est un cas exemplaire où l'on peut constater comment l'information manque d'autonomie. Les partis politiques ne peuvent pas se permettre de faire circuler dans le public des informations qui vont nuire à leurs intérêts. Chaque parti politique est un médiateur entre le peuple et le pouvoir représentatif. Sa mission est l'intérêt du public, mais aucun parti ne pourra jamais donner des informations contre lui-même quand le bien public l'exige parce que ce serait un suicide électoral, le parti opposé étant toujours aux aguets. L'information est ainsi médiatisée par les partis politiques qui deviennent parfois juge et

8. Le terme démocratie informationnelle trouve son inspiration première dans la démarche d'éthique de société qui se déroulera dans la deuxième phase du Congrès progressif - c'est-à-dire étalé dans le temps -, dans la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean au Québec à partir de janvier 1993. On parle parfois de démocratie technologique (Laperrière R., 1988, et als., 1988), d'action communicationnelle (Habermas, J., 1985a), de démocratie cognitive, etc. En particulier voir l'intéressant article d'Edgar Morin, «La démocratie cognitive et la réforme de pensée» dans le journal *Le monde*, vendredi 23 septembre 1988.

partie⁹. Cela ne veut pas dire que l'information sera toujours biaisée, mais que la médiation joue un rôle sélectif inévitable. L'exemple des partis politiques, doit être étendu davantage au gouvernement en place, qui a à sa disposition l'appareil de l'État pour gérer et diriger l'information vers le public qui votera pour ou contre le parti au pouvoir aux élections suivantes.

La démocratie informationnelle s'oriente vers la recherche de l'autonomie de l'information pertinente pour servir les intérêts supérieurs de la collectivité afin de perfectionner davantage le rôle de la démocratie représentative et celui de la démocratie participative. Les moyens d'information et de communication de la société se trouvent tous rattachés à des institutions dont les intérêts sont inévitablement partiels. Le journalisme n'échappe pas non plus aux contraintes de l'organisation industrielle des médias de masse. Journaux et réseaux de télévision doivent vendre pour survivre et ils sont obligés de se soumettre à la loi du marché contrôlé qui fluctue en fonction des ventes et de la marge de profit nécessaire pour justifier la participation des actionnaires et des investisseurs. Dès lors, une distorsion inévitable se produit entre les intérêts véritables de la collectivité et les intérêts de l'entreprise. Le pouvoir d'information des médias de masses, leur influence sur la création de l'opinion publique, leur capacité incontestable de sélectionner les nouvelles et créer les événements, sont redoutables pour orienter la consommation des biens, pour mettre en évidence ou laisser dans l'ombre l'image d'une personne, d'une institution, d'une ethnie, d'une nation ou d'un groupe humain quelconque. Il est bien connu qu'une image médiatique a son existence propre et constitue - pour ainsi dire - la seconde nature d'une entité, laquelle peut devenir tout autre de celle qu'elle est réellement (Larochelle, G., 1990). Il ne s'agit pas de fausseté ou de mensonge: dans le monde de l'opinion publique, il est possible de créer un personnage comme on le fait dans un roman ou au cinéma. Ce personnage a sa propre consistance et pourquoi pas? Il a droit à une existence médiatique différente. L'impuissance de l'arbitrage collectif commence quand il n'est plus possible de faire clairement la distinction par exemple,

9. Il y a des cas où les milieux politiques, donc tous les partis, ont à faire des pactes pour que se produise la rotation des gouvernements à chaque période électorale en s'appuyant l'un l'autre, comme ce fut le cas en Colombie pendant des décennies.

entre les intentions véritables des acteurs et celles conseillées par les vendeurs d'images, entre le mythe créé et la réalité impitoyable, entre la fable démagogique et le projet viable, entre «le dit» démocratique et «le non-dit» politique.

Quelques réflexions

Dans la nouvelle formule de développement régional appelée partenariat, les gouvernements, les entreprises, les syndicats, les universités, les pouvoirs locaux et les mouvements associatifs n'hésitent pas à planifier, de façon concertée, le développement de leur collectivité et partagent les frais des investissements inhérents à la mise en valeur des ressources de leur collectivité. D'abord ponctuelles et occasionnelles, ces collaborations deviennent de plus en plus fréquentes et acquièrent progressivement un caractère institutionnel dans le cadre d'opérations conjointes limitées à des espaces locaux, intégrant une multiplicité d'acteurs sociaux (Gagnon, C., Klein, J-L., 1992b, p. III). Cette description, qui résume très bien la question du partenariat, ressemble à celle d'un deuxième mariage idéal et parfait entre l'État et les régions qui, on le sait très bien, se trouve encore dans le monde du souhaitable. Pour retrouver le domaine du possible, la première chose à faire est de se demander si le partenariat apporte quelque chose de nouveau à la tendance assimilatrice du centre par rapport aux régions, au moins dans le cas du Québec. Étant donné la ruse presque sans faille, dont l'État a fait preuve par le passé, il n'y a rien encore qui puisse donner la garantie que l'État ne continuera pas à prendre la part du lion de la fable. L'État est encore loin de respecter le principe de base d'un développement durable. Celui-ci exige comme condition minimale que la gestion locale et régionale du développement soit faite par ceux qui sont concernés. La décennie des années quatre-vingt-dix ne sera pas différente de celles qui l'ont précédée si l'État n'arrive pas à conférer un pouvoir et des moyens réels au local. Les exigences planétaires pressantes de la nouvelle bible environnementale qui prêche l'agir local avec une pensée globale n'est rien d'autre qu'une argumentation lancée dans les hautes sphères où se situent les experts internationaux; elle restera lettre morte tant qu'elle ne se traduira pas en pouvoir réel de gestion locale (CMED, 1988). Pourtant, la question du développement local et régional passe d'abord par une simple question de respect des

modes de vie, notamment celui des humains. Il ne s'agit que de la base réelle de la vie quotidienne, de celle qui concerne tout les citoyens qui vivent dans un milieu local et dans une région, c'est-à-dire tout le monde. Ce n'est enfin qu'une simple question d'éthique, notamment celle d'une éthique collective, celle d'une éthique de société. La norme de l'harmonie¹⁰ est tout simplement inapplicable si elle ne se traduit pas concrètement par une délégation de la gestion du territoire selon laquelle les citoyens sont eux-mêmes responsables de leur milieu de vie, c'est-à-dire de l'environnement qui conditionne leur mode de vie particulier.

Cela étant dit, tout en admettant l'importance d'un pouvoir régional réel, il faut dès maintenant ajouter qu'il n'y a pas encore de formules nouvelles pour partager le pouvoir bureaucratique de l'État dans la démocratie régionale. Quand on parle de transfert du pouvoir de l'État, on se retrouve en fait avec des politiques nationales déléguées aux régions où la véritable autonomie par rapport à la politique de l'État est, elle aussi, souhaitable. Ce que nous sommes en train de dire est que les modèles de démocratie représentative et de démocratie participative, tout en étant indispensables, sont insuffisants et prendront beaucoup de temps avant de réussir à engendrer l'autonomie indispensable à la gestion locale et régionale du développement. Par contre, la société informationnelle dépasse de loin la dialectique État-région, son application est de moins en moins onéreuse économiquement et elle constitue un élément clé dans la société technologique (Laperrière, R., Claret, H., Pierrôt, P., 1988). Le cas le plus remarquable est celui des technologies que l'on confond facilement avec de la ferraille. Mais la technologie, sur laquelle repose énormément d'espoir pour le développement de l'Occident se confond intimement avec l'information, à un point tel que le transfert d'une technologie n'est autre chose que le transfert de l'information qui l'identifie (Harrison, D., 1990; Rada-Donath A., 1992a).

Il y a aussi la question de la recherche, qui devrait garder une certaine concomitance avec les moments d'élaboration du nouveau sens du développement. Les éléments qui, en apparence, n'appartiennent pas au processus scientifique comme nous l'avons

10. Voir la norme n°4 dans la note n° 3

dit, ne sont pas à exclure à la légère. C'est le cas, par exemple, de la volonté d'une localité ou d'une région qui détermine rien de moins que le cadre du réel possible, c'est-à-dire là où la société peut ou veut s'orienter. Or, tout en respectant la volonté démocratique des groupes humains, la recherche peut s'intégrer au processus d'élaboration du sens par le biais des hypothèses liées au projet de société. Certaines conditions semblent relativement difficiles à obtenir pour assurer la qualité scientifique de la recherche; mais la difficulté majeure serait celle de suivre de près le rythme parfois accéléré de l'évolution des événements et de ses projections. On est certainement loin d'être proche d'une telle politique de recherche. Ce que nous pouvons envisager pour le moment, c'est de nous rapprocher davantage du modèle de la démocratie informationnelle en créant certaines conditions à moyen et à long terme qui peuvent nous montrer la voie à suivre. La qualité des questions scientifiques posées ne dépendra pas exclusivement du domaine propre aux cercles scientifiques, mais aussi de la recherche sociale d'une réponse. On sait depuis longtemps que la perception des phénomènes «n'est pas présumée vraie, mais définie pour nous comme accès à la vérité» (Merleau-Ponty. M., 1945, p. XI) , c'est-à-dire que nous faisons aussi partie de la vérité de ce que nous cherchons scientifiquement en tant que société. Dans des mots très simples, cela veut dire qu'il faut collaborer avec la collectivité afin de se poser les bonnes questions sur le développement et de se les poser librement pour assurer leur sens démocratique véritable. Dans la mesure où des objectifs simples - il va sans dire, scientifiquement fondés - sont reconnus collectivement, ils deviennent une motivation puissante pour toute opération régionale démocratiquement valable et efficace.

Enfin, si la régulation ne régule pas, comme nous le disions au début de cet article, c'est entre autre parce que déjà, à la fin des années soixante-dix, est apparu un mouvement de dérégulation ou dérèglementation très vaste qui est le résultat de facteurs multiples:

«facteurs idéologiques et techniques, internes et internationaux inspirés dans le libéralisme politique dont le souci est de tenir le pouvoir politique à l'écart de la gestion directe de certaines activités. Elles reflètent ainsi une défiance, nouvelle en France, mais traditionnelle dans la philosophie politique anglo-saxonne,

à l'égard de l'État comme siège du pouvoir politique (c'est-à-dire en pratique du pouvoir exécutif) lorsqu'il s'agit de contrôler des domaines sensibles en regard des libertés publiques (l'informatique et ses applications dans la société, la communication, l'éthique médicale) ou relevant du fonctionnement de l'économie de marché (régulation des marchés financiers et de la concurrence dans l'ensemble de l'économie), ou encore d'affecter certaines ressources publiques rares intéressant les libertés fondamentales (fréquences hertziennes, par exemple)» (Cohen-Tanugi, L., 1989, 36).

La société actuelle toute entière a tendance à se soustraire à la régulation de l'économie, de la politique, de l'arbitraire administratif technocratisé (Beillerot J., Lévy G.). Or, voilà un espace nouveau pour la démocratie, espace qui ne pourra être occupé ni par la démocratie représentative qui est en cause, ni par la démocratie participative axée fondamentalement sur les rapports de forces. Les acteurs économiques et sociaux, qu'ils soient privés ou publics, sont traversés de part en part par une information qui devient de plus en plus partagée symboliquement, technologiquement et scientifiquement. C'est dans cet espace que se développent les pouvoirs grandissants de l'information et de la communication. Mais c'est un domaine à l'état brut qui attend encore d'être structuré démocratiquement. Quoi qu'il en soit, cet espace n'est plus un lieu contrôlé ni par le pouvoir représentatif ni par le pouvoir participatif. C'est le domaine du pouvoir informationnel qui est d'une toute autre nature et qui exige un tout autre traitement collectif pour structurer son autonomie en fonction des intérêts communs. Cet espace est une place tout à fait désignée à la démocratie informationnelle. Les citoyens ont le droit de gérer l'information qui les concerne collectivement. Cela est possible seulement si ces informations ne sont pas l'objet d'appropriation institutionnelle publique ou privée mais de gestion démocratique. Or, s'il y a un domaine où - selon notre hypothèse - les études régionales et ses recherches peuvent contribuer efficacement à l'émergence d'une information et d'une communication planifiée, c'est précisément dans une structure démocratique informationnelle. En effet, la qualité de l'information scientifique apportée pertinemment, ne peut que contribuer à nourrir davantage cette démocratie informationnelle et les choix de société

d'une collectivité. Mais, hélas! elle n'existe pas. La démocratie informationnelle est encore à créer.

RÉFÉRENCES

- BEILLEROT, J., et LÉVY, G. (1980) *Pratiques d'un pouvoir plus collectif aujourd'hui*, Paris, Payot.
- BERGERON, G., (sous la direction de) (1990) *Technologie et territoire*. GRIR, Chicoutimi.
- BERNIER, G., BOISMENU G. (1983) *Crise économique, transformations politiques et changements idéologiques*. Actes du colloque de la Société québécoise de science politique. Cahier de l'ACFAS n° 16.
- BOURGEAULT, G. (1990) *L'éthique et le droit*. Les presses de l'Université de Montréal, Montréal.
- CHESNEAUX, J. (1983) *De la modernité*, Paris, Maspero.
- CMED (1988) La commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Our common future*, 1987, traduction française, *Notre avenir à tous*, Éditions du fleuve, Québec.
- COHEN-TANUGI, L. (1989) *La métamorphose de la démocratie*, Odile Jacob, Paris.
- CÔTÉ C. (1991) *La désintégration des régions. Le sous-développement durable au Québec*, Chicoutimi, JCL.
- ELLUL J. (1988) *Le bluff technologique*, Paris, Hachette.
- GAGNON, A-G. (1985) *Développement régional, État et groupes populaires*, Hull, Asticou.
- GAGNON C. ET KLEIN, J.-L. (1991) Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social, in *Cahier de géographie du Québec, Numéro spécial. Partenariat et territoire*, volume 35, n° 95.
- GAGNON C. ET KLEIN, J.-L. (1992) Partenariat, territoire et développement local : quels liens? in Gagnon, C., et Klein, J.-L., (eds) *Les partenaires du développement face au défi du local*, GRIR, Chicoutimi.
- GALLAGUER, D. (1992) Chile: la revolución pendiente, in Levine, B.B., compilador, *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, Norma, Colombia.
- GUILLAUME, P. (1979) *La psychologie de la forme*, Paris, Flammarion.

HABERMAS, J. (1988) *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1985b; traduction française, *Le discours philosophique de la modernité*, Paris, Gallimard.

HABERMAS, J. (1985) *Theorie des kommunikativen Handels*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, traduction française, *Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1987.

HARRISON, D. (1990) Enjeux pour l'entreprise et les travailleurs et les changements technologiques, in BERGERON G., (sous la direction de), *Technologie et territoire*, GRIR. Chicoutimi.

KERTON, R. (1990) *Deux poids, deux mesures. La protection inégale du travailleur et du consommateur*. L'institut Nord-Sud.

KING, A., et SCHNEIDER B. (1991) *Question de survie*. Paris, Calmann-Lévy.

KUHN, T.S. (1970) *La structure des révolutions scientifiques*, traduction française, Paris 1972.

LAPERRIÈRE, R., CLARET, H., PÉLADÉAU, P. (1988) *Une démocratie technologique?* ACFAS-GRID, Montréal.

LAROCHELLE, G. (1990) *L'Imaginaire technocratique*, Montréal Boréal.

LÉVESQUE B., et MAGER, L. (1992) Vers un nouveau contrat social? Éléments de problématique pour l'étude du régional et du local, in Gagnon C., et Klein, J.-L., *Les partenaires du développement face au défi du local*. GRIR, Chicoutimi.

LIMOGE, C. (1987) "De la technologie comme objet problématique à l'évaluation sociale des technologies" in Diane Tremblay (dir.), *Diffusion des nouvelles technologies. Stratégies d'entreprises et évaluation sociale* Montréal, Saint Martin.

LYOTARD, J.-F. (1979) *La condition postmoderne*, Paris, Minuit.

MC DONALD, M., PARIZEAU, M.-H., et PULLMAN, D. (1989) *Toward a Canadian research Strategy for Applied Ethics*. A report by the Canadian Federation for the Humanities, Ottawa.

MERLEAU PONTY, M. (1945) *Phénoménologie de la perception*, Paris Gallimard.

MORIN, E. (1985) *Introduction à une politique de l'homme*, Paris, Seuil.

MORIN, E. (1990) *Science avec conscience*, Paris, Fayard.

PESTIEAU, J. (1989) Quel développement et pour qui. *Revue Philosophique*, Vol. XVI, n°2, automne, p. 327-346.

PRIGOGINE, I., et STENGERS, I. (1979) *La nouvelle alliance . Métamorphose de la science*, Paris Gallimard.

PROULX, M.-U. (1991) Flux d'information et dynamique locale: le cas de la municipalité régionale de comté de l'Or Blanc, *Cahiers de géographie du Québec*, volume 35, n° 95, septembre, p. 307-331.

RADA-DONATH, A. (1992) Éthique régionale? Une expérience d'éthique collective et prospective. *Revue interdisciplinaire de philosophie morale et politique*, Réseau n° spécial 64-65-66, p. 167-186, 1992b.

RADA-DONATH, A. (1989) Éthique et mouvements sociaux au niveau local, in Gagnon C., Klein J.-L., Tremblay, M., Tremblay, P.A., *Le local en mouvements*, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi.

RADA-DONATH, A. (1991) Étude de cas. L'information et la communication dans l'éthique du comportement collectif et prospectif, communication au colloque *Les nouvelles technologies de l'information et de la communication: portée et enjeux épistémologiques et éthiques*, Rimouski.

RADA-DONATH, A. (1992a) Plaidoyer pour le dépassement épistémologique et éthique de la modernité techno-scientifique, in revue *Informel* de l'École de Design de l'Université de Montréal volume 5 n° 1.

STÉPHANE, A. (1969) *L'univers contestationnaire. Étude psychanalytique*. Paris, Payot.

TOURAINE, A. (1969) *La société post-industrielle*, Paris, Denoël.

TURMEL, A., (sous la direction de) (1985) *Le contrôle social en pièces détachées*. Actes du colloque de l'ACSALF, mais 1984. Cahier de l'ACFAS.

UICN (1988) *Rapport de l'Union internationale pour la conservation de la Nature et ses Ressources*, Nations Unies, New York.

YAROSHEUSKY, M.G. (1988) *La psicología en el siglo XX. El desarrollo de la psicología y sus problemas teóricos*. Buenos Aires, Grijalbo.